



# Inzet oud-politici door de provincie Limburg

Rapport van Bevindingen  
Mei 2020

## Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode augustus 2019 tot en met februari 2020 een onderzoek uitgevoerd naar de inzet van oud-politici door de provincie Limburg. Dit conceptrapport van bevindingen bevat de resultaten daarvan.

In hoofdstuk 1 beschrijven we de aanleiding, de onderzoeksopzet en het onderzoeksonderwerp. In hoofdstuk 2 geven we inzicht in de voor dit onderzoek relevante Limburgse kaders, de interactie tussen GS en PS over deze Limburgse kaders en hoe deze Limburgse kaders zich verhouden tot landelijke en algemeen geldende kaders en kaders van twee andere provincies. In hoofdstuk 3 gaan we in op de naleving en het feitelijk handelen bij de inzet van oud-politici in de praktijk en de informatievoorziening daarover aan PS.

## Inhoudsopgave

.....	1
1. Over dit onderzoek .....	4
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening, aanpak.....	4
1.2.1 Onderzoeksonderwerp in perspectief.....	8
2. Limburgse kaders .....	10
2.1 Limburgse kaders in vogelvlucht.....	10
2.1.1 Opdrachten .....	10
2.1.2 Voordrachten en benoemingen .....	11
2.1.3 Integriteit .....	11
2.2 Inhoud en vergelijking Limburgs beleid met landelijke en algemene kaders.....	12
2.2.1. Opdrachten .....	13
2.2.2 Voordrachten en benoemingen .....	14
2.2.3 Integriteit .....	14
2.2.4 Afsluitend .....	16
2.3 Vergelijking beleid provincies Limburg, Overijssel en Zuid-Holland .....	16
2.4 Informatie-uitwisseling GS-PS en rol PS .....	17
2.4.1. Opdrachten .....	18
2.4.2. Voordrachten en benoemingen .....	19
2.4.3. Integriteit .....	19
3. Naleving en feitelijk gedrag.....	20
3.1 Bevindingen in vogelvlucht.....	20
3.2 Populatie en selectie inzet van (oud-)politici door GS.....	22
3.3 Beeld inzet van (oud-)politici door GS.....	23
3.4 Onderzoeken en rapportages in algemene zin.....	28
3.5 Integriteit in algemene zin.....	30
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten .....	32
Bijlage 2 Lijst gesprekspartners.....	35
Bijlage 3 Onderbouwing bevindingen paragraaf 2.1 en 2.2.....	36
Bijlage 4 Referentiekader opdrachten .....	45
Bijlage 5 Referentiekader voordrachten en benoemingen.....	48
Bijlage 6 Referentiekader algemeen voor alle inzet van belang .....	51

## 1. Over dit onderzoek

### 1.1 Aanleiding

Onderzoek en berichtgeving door het NRC Handelsblad en Dagblad De Limburger eind juni 2019 hebben aanleiding gegeven tot maatschappelijke en politieke vragen over de inzet van oud-politici door de provincie Limburg. Provinciale Staten (PS) van Limburg hebben dit op 28 juni 2019 vertaald naar een statenbreed verzoek aan de Zuidelijke Rekenkamer tot het doen van onderzoek. De rekenkamer acht het voor de integriteit en het aanzien van het provinciaal bestuur van het grootste belang om duidelijkheid te creëren over de gerezen vragen en heeft daarom besloten onderzoek uit te voeren. Een conceptversie van de startnotitie is voor reactie voorgelegd aan PS, waarna de rekenkamer in de Controlecommissie van 20 september 2019 een toelichting heeft gegeven op de startnotitie en is ingegaan op vragen en suggesties van de commissieleden over de afbakening en invulling van het onderzoek.

### 1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening, aanpak

Doelstelling van het onderzoek is om PS inzicht te bieden in de inzet van oud-politici door de provincie Limburg en de monitoring en sturing op en verantwoording over deze inzet. Dit conform de taken van de Zuidelijke Rekenkamer, met het oog op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, en in dat kader ook integer handelen. Onder inzet verstaat de rekenkamer in het onderzoek:

- het tegen enige vorm van vergoeding verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de provincie door personen (al dan niet via een eenmanszaak of BV) die niet in dienst zijn van de provincie, waaronder opdrachten en inhuur verstrekt door Gedeputeerde Staten (GS) en in mandaat;
- voordrachten en benoemingen (mede) door, via en/of met medewerking van de provincie.<sup>1</sup>

Onder oud-politici verstaat de rekenkamer voormalig politieke ambtsdragers. Politieke ambtsdragers zijn de mensen die Nederland, de provincies, waterschappen en gemeenten besturen. Voor dit onderzoek beperken we ons tot bestuurders en volksvertegenwoordigers:

- op landelijk niveau: ministers en staatssecretarissen, voorzitters en leden Eerste en Tweede Kamer;
- op provinciaal niveau: gedeputeerden, Statenleden en Commissarissen van de Koning (CdK's);
- op gemeentelijk niveau: burgemeesters;
- op niveau van waterschappen: voorzitters (dijkgraven).

Tijdens het onderzoek bleek dat enkele door de provincie Limburg ingezette politieke ambtsdragers ten tijde van de aanstelling, voordracht of benoeming nog politicus waren en/of nu nog steeds politicus zijn. We hebben ervoor gekozen om ook deze personen mee te nemen, ondanks het feit dat ze geen 'oud'-politicus waren of zijn.

---

<sup>1</sup> Met deze formulering sluit het rekenkameronderzoek aan bij de categorieën die de provincie Limburg onderscheidt.

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?

### **Betreffende vervallen onderzoeksvraag 3**

De rekenkamer had in de startnotitie ook een vraag opgenomen over de omvang en het karakter van de inzet van (oud-)politici in vergelijking met andere provincies (vraag 3a uit de startnotitie). Bij de uitvoering van het onderzoek werd de rekenkamer geconfronteerd met een aantal zaken die het praktisch ondoenlijk maakten om hier binnen de beschikbare planningscapaciteit een methodologisch verantwoorde uitwerking aan te geven. De belangrijkste obstakels betroffen:

- Vanuit provincies werd aangegeven dat de wijze waarop zij administreren niet is ingericht op het produceren van de gevraagde overzichten;
- De wel door provincies aangeleverde gegevens bevatten verschillende classificaties, die door elkaar en in wisselende combinaties gebruikt worden: opdrachten, aanstellingen, benoemingen en commissies;
- Er is geen zekerheid omtrent de volledigheid van de aangeleverde gegevens;
- Ook op andere onderdelen laten de gegevens zich niet goed vergelijken.

Veel van de aangeleverde informatie is door de provincies gegenereerd naar aanleiding van een eerder informatieverzoek van NRC Handelsblad.<sup>2</sup> De rekenkamer heeft geen inzage gekregen in het achterliggend feitenmateriaal dat door NRC Handelsblad is gebruikt voor hun eigen reportage. Dit in verband met hun ethische code. Wel werd door NRC Handelsblad tegenover de rekenkamer aangegeven dat de in de krant weergegeven cijfers een indicatief karakter hebben.

De rekenkamer heeft vervolgens contact gelegd met vier provincies en navraag gedaan naar de informatie die zij hebben gegenereerd naar aanleiding van de verzoeken van NRC Handelsblad. Daarnaast heeft de rekenkamer aanvullende vragen gesteld om te kijken of het mogelijk was om een overzicht op te stellen. Daarbij de kanttekening dat de rekenkamer geen bevoegdheden heeft waar het andere provincies dan Limburg en Noord-Brabant betreft en daarmee dus aangewezen was op de bereidheid om aan een dergelijk verzoek medewerking te verlenen.

---

<sup>2</sup> In vervolg op de informatievraag van NRC Handelsblad hebben, na Limburg, nog 4 provincies de vraag als een WOB-verzoek afgehandeld: Noord-Holland, Utrecht, Zeeland, Zuid-Holland. Zes provincies hebben er geen WOB-verzoek van gemaakt, maar hebben wel informatie aangeleverd: Drenthe, Flevoland, Friesland, Groningen, Noord-Brabant en Overijssel. De provincie Gelderland heeft geen informatie aangeleverd.

Alles in overweging nemende concludeert de rekenkamer dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een methodologisch verantwoorde vergelijking van de verschillende provincies. Om die reden heeft de rekenkamer zich genoodzaakt gezien om deze onderzoeksvraag te laten vervallen.

### **Aanpak**

De rekenkamer kent veel gewicht toe aan het onderzoek, dat raakt aan de integriteit van en het vertrouwen in het door de provincie gevoerde bestuur. Het bestuur heeft daarom in de eigen planning voorrang gegeven aan het onderzoek en heeft meer dan bij haar andere onderzoeken ook zelf een zichtbare rol vervuld in de uitvoering van het onderzoek. Een externe deskundige op het gebied van integriteit heeft gedurende dit onderzoek regelmatig kritisch gereflecteerd op de inhoud en methoden.<sup>3</sup>

De vragen over de kaders (onderzoeksthema 1) zijn voornamelijk beantwoord op basis van documentonderzoek. Om het beeld dat hieruit voor Limburg ontstond te toetsen en aan te vullen, is informatie verzameld uit schriftelijke vragen en mondelinge interviews met betrokkenen. We hebben ons bij deze vraag gericht op de periode november 2012 (Inwerkingtreding Aanbestedingswet 2012) tot augustus 2019.

Ook hebben we de in het najaar van 2019 vigerende kaders van Limburg vergeleken met die van de provincies Overijssel en Zuid-Holland. Er is, uitgaande van de gegevens in het NRC/De Limburger, gekozen voor Zuid-Holland omdat de omvang van de inhuur in € van (oud-)politici daar na Limburg veruit het grootst was en voor Overijssel omdat daar geen betaalde (oud-)politici zijn ingezet en deze provincie evenals Limburg een provincie is grenzend aan een ander land (Duitsland) en dus in die zin evenals Limburg, zij het wat minder, een 'internationale ligging' heeft en daarmee 'moet samenwerken'<sup>4</sup>. Hierbij merkt de rekenkamer op dat de bedragen uit het NRC/De Limburger slechts indicatief waren. Omdat er echter geen andere gegevens op dit niveau beschikbaar zijn, heeft de rekenkamer deze als uitgangspunt genomen bij deze keuze.

Aan de hand van de bevindingen van vraag 1a en 1b heeft de rekenkamer een aantal referentiekaders opgesteld die als uitgangspunt dienen voor haar beoordeling. De referentiekaders betreffen veelal geen wet- of regelgeving, maar 'zachte' normen of uitgangspunten met betrekking op 4 categorieën:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid
- Rechtmatigheid en zorgvuldigheid
- Transparantie en verantwoording
- Integriteit

Deze zachte normen zijn altijd relevant, ook als er geen 'harde' normen over bestaan, en dienen als richtlijn voor het (integer) handelen van de provincie. Hoewel de provincie dus geen wettelijke plicht heeft zich aan al deze punten te houden, stelt de rekenkamer dat de referentiekaders wel een indicatie geven, en belangrijk punt van gesprek kunnen

<sup>3</sup> De heer Leo Huberts, emeritus-hoogleraar aan de VU, heeft een rol vervuld als kritische mee-lezer gedurende het onderzoeksproces. Hij is verbonden aan de onderzoeksgroep 'Quality of Governance' van de VU en co-chair van de internationale IAS studiegroep op dat thema. Zijn onderzoeksthema was en is (nu als zelfstandig onderzoeker) de kwaliteit en integriteit van besturen. Daarnaast zijn bij de aanvang van het rekenkameronderzoek oriënterende gesprekken gevoerd met enkele andere landelijk opererende experts op het gebied van integriteit in het openbaar bestuur.

<sup>4</sup> Dit omdat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in een brief van 2 oktober 2019 stelt dat de CdK van Limburg over de inzet van oud-politici in zijn ambtsbericht aangaf: "moeten Gedeputeerde Staten - mede gelet op de internationale ligging van Limburg - doelgericht acteren binnen nationale, euregionale en internationale allianties en netwerken". Eerder had de CdK in dit kader gesteld dat "de activiteiten van dit provinciebestuur veelomvattender zijn dan die van andere provincies samen."

vormen. De referentiekaders zijn opgenomen in bijlagen 4 (opdrachten), 5 (voordrachten en benoemingen) en 6 (algemeen).

Voor de beantwoording van de vragen over naleving en feitelijk gedrag (onderzoeksthema 2) hebben we document- en dossieronderzoek uitgevoerd. Dit was in eerste instantie gericht op de periode 1 april 2013 (inwerkingtreding Beleidsregels aanbestedingen provincie Limburg) tot augustus 2019. De provincie gaf bij de informatieverzameling over de inzet van oud-politici aan dat het een zeer omvangrijke klus betreft die lastig uitvoerbaar is en daardoor veel tijd/energie zou gaan kosten en vele weken werk met zich mee zou brengen. De rekenkamer heeft besloten de informatievraag te beperken tot de besluiten tot inzet door GS in de periode 26 maart 2015 tot en met 21 oktober 2019, omdat deze informatie reeds voor handen was en voldoende omvangrijk is voor haar onderzoek. Deze inzet was beschikbaar op basis van:

- de reeds voor handen zijnde overzichten die GS hadden opgesteld voor PS over de inzet van externe personen door GS in de periode 26 maart 2015 tot en met januari 2019;
- een (voor de rekenkamer opgesteld) overzicht van de inzet van externen door GS in de periode 1 februari 2019 tot en met 21 oktober 2019.

Doordat het in deze gevallen soms een herbenoeming of verlenging van een opdracht betreft, ligt de datum van de 'oorspronkelijke' inzet soms vóór 26 maart 2015.

Het dossieronderzoek heeft in twee stappen plaatsgevonden. In de eerste stap is een overzicht gemaakt van alle 56 dossiers betreffende de inzet van oud-politici en zijn deze beschreven aan de hand van een aantal algemene kenmerken. Op basis daarvan is vervolgens via de volgende criteria een selectie gemaakt van dossiers die in de tweede stap diepgaander zijn bestudeerd:

- Verwachte toegevoegde waarde rekenkameronderzoek
- Spreiding over soorten inzet (opdrachten, voordrachten en benoemingen, met zwaartepunt bij opdrachten)
- Spreiding in de tijd:
  - Combinatie van dossiers vóór en ná inwerkingtreding beleidskader Selectie en benoemingen (20-12-2016)
  - Zowel door journalisten meegenomen zaken als meer recente casussen
- Spreiding over lidmaatschap van politieke partijen van de ingezette personen
- Zowel casuïstiek die in de media veel aandacht heeft gekregen als niet
- Rekening houden met omvang van inzet<sup>5</sup>

De rekenkamer heeft hierbij niet nagestreefd een representatieve selectie te maken, de verwachte toegevoegde waarde van het (nader) onderzoeken van het dossier was leidend. De rekenkamer benadrukt dat er ook dossiers waren waar we geen significante problemen hebben gevonden. Dit resulteerde in 13 personen betreffende 8 'functies'. Deze dossiers zijn nader bestudeerd en er zijn interviews gevoerd met en/of schriftelijke vragen gesteld aan (destijds) betrokken en verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders van de provincie. Hierbij is ook gekeken naar de onderbouwing van en verantwoording over de inzet. Naast het dossieronderzoek hebben we voor beantwoording van de eerste en laatste onderzoeksvraag van thema 2 een documentonderzoek uitgevoerd.

<sup>5</sup> Vanuit de provincie is aangegeven dat bij benoemingen sprake is van vacatievergoedingen en bij opdrachten wordt gesproken van opdrachtsommen.

In de startnotitie was ook een vraag opgenomen over de omvang en het karakter van de inzet in vergelijking met andere provincies (onderzoeksthema 3). De door de rekenkamer in dat verband verkregen informatie biedt onvoldoende aanknopingspunten voor een methodologisch verantwoorde vergelijking van de verschillende provincies. Om die reden heeft de rekenkamer zich genoodzaakt gezien om deze onderzoeksvraag te laten vervallen.

### 1.2.1 Onderzoeksonderwerp in perspectief

De provincie Limburg onderscheidt verschillende manieren voor het inzetten en selecteren van capaciteit/personen voor het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van het realiseren van de provinciale ambities. De provincie Limburg maakt een onderscheid tussen vier categorieën, waarvan de volgende drie relevant zijn voor ons onderzoek:

#### 1) *Benoemingen* (inclusief herbenoemingen)

- a. *van ambtenaren door GS of in mandaat*
- b. *als publiek orgaan door GS*

Dit betreft een benoeming door GS als publiek orgaan op basis van een voordracht door GS bij veelal provinciale commissies en adviesraden op allerlei terreinen. Hieronder vallen ook de benoemingen van zittende leden van GS (qualitate qua, uit hoofde van hun ambt) in externe gremia.

#### 2) *Voordrachten door provincie (besluitvorming GS) voor benoemingen 'door' en bij verbonden partijen (standpuntbepalingen)*

Als de provincie aandeelhouder is van een verbonden partij, kan het zijn dat GS 'als aandeelhouder' een voordracht moeten doen voor een te benoemen lid van de Raad van Commissarissen (RvC) of Raad van Advies (RvA). Het daartoe bevoegde orgaan, bijvoorbeeld de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) van de verbonden partij neemt het daadwerkelijke besluit tot benoeming, dus niet GS.

#### 3) *Opdrachtverleningen* ofwel uit-/aanbesteden

Betreft het uitvoeren van werkzaamheden tegen betaling in opdracht van de provincie, waarbij géén sprake is van een directe gezagsrelatie. Er wordt een privaatrechtelijke overeenkomst (offerte en opdrachtverlening) opgesteld, met een vastomlijnd product of resultaat dat opgeleverd moet worden.<sup>6</sup> Het betreft met andere woorden het kopen van een resultaat of product. De provincie onderscheidt besluiten tot opdrachtverlening:

- a. *door provincie (besluitvorming door of namens GS)*

In bepaalde gevallen hebben GS exclusieve bevoegdheid tot beslissen bij opdrachtverstrekkingen (zie paragraaf 2.2.1).

- b. *in mandaat*

Alle overige opdrachten. Deze zijn gemandateerd aan de directie, met eventueel ondermandaat aan cluster- en programmamanagers.

We hebben ons gericht op deze categorieën of een onderdeel daarvan, waar sprake is van *externe* inzet *door* GS en waarvan door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat daarbinnen ook (oud-)politici zijn ingezet.<sup>7</sup> Dit betreffen:

<sup>6</sup> "De overeenkomst van opdracht is de overeenkomst waarbij de opdrachtnemer zich, jegens de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die uit iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken" (artikel 7:400 Burgerlijk Wetboek).

<sup>7</sup> De vierde categorie betreft externe inhuur. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat daarbij geen oud-politici zijn ingezet. Het verschil tussen externe inhuur en opdrachtverstrekkingen blijkt niet altijd duidelijk te zijn. Zo werden begin 2019



- Benoemingen van *externen* als publiek orgaan (deel van categorie 1b)
- Voordrachten voor benoemingen bij een verbonden partij (categorie 2)
- Opdrachtverleningen door GS (categorie 3a)

Binnen deze onderdelen hebben we ons dan weer gericht op alleen de inzet van (oud-)politici.

---

daarover vragen gesteld vanuit PS tijdens de bespreking van de *Informerende notitie inzake externe inhuur en opdrachtverstrekkingen*.

## 2. Limburgse kaders

In dit hoofdstuk geven we voor opdrachten, voordrachten, benoemingen en integriteit inzicht in de relevante kaders van de provincie Limburg en hoe deze zich verhouden tot de landelijke en algemeen geldende kaders en de kaders van de provincie Overijssel en Zuid-Holland. Daarbij gaan we ook in op de informatie-uitwisseling tussen GS en PS over de kaders en de rol van PS bij deze Limburgse kaders. Dit hoofdstuk betreft met andere woorden de beantwoording van onderzoeksvraag 1. We beginnen met een samenvatting en gaan daarna uitgebreider in op verschillende van deze kaders.

### 2.1 Limburgse kaders in vogelvlucht

#### 2.1.1 Opdrachten

Voor de inzet van externen op basis van opdrachtverlening zijn de aanbestedingsregels van toepassing. De bevoegdheid om opdrachten te verstrekken en overeenkomsten aan te gaan namens de rechtspersoon provincie Limburg ligt bij het college van GS (artikel 158, eerste lid sub e Provinciewet). Daarmee is het vaststellen van beleid(sregels) omtrent aanbestedingen ook een bevoegdheid van GS (artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). PS zijn vanuit hun kaderstellende rol bevoegd om bij verordening de kaders te bepalen waarbinnen de beleidsregels voor aanbestedingen dienen te passen. Deze bevoegdheden zijn, conform de Awb, in de onderzochte periode ingevuld:

- In de *Bevoegdhedenverordening provincie Limburg* (2010) hebben PS nadere kaders gesteld voor het provinciale aanbestedingsbeleid.
- GS hebben de bijbehorende beleidsregels opgenomen in de *Beleidsregels aanbestedingen provincie Limburg* (2010 en 2013) die per 1 juli 2019 vervangen zijn door het *Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Limburg*.

Het aanbestedingsbeleid bevat onder meer regels voor een duidelijke opdracht die bijdraagt aan het realiseren van provinciale ambities, werving en selectie, motiveren van keuzes, rechtmatigheid (naleven regels), monitoring, verantwoording, transparantie (ook over het proces) en integer handelen waaronder het tegengaan van bevoordeling en (schijn van) belangenverstremgeling conform gedragscodes.

Wie over welke opdrachten besluiten is vastgelegd in het *Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg 2017*, dat per 1 januari 2020 is gewijzigd door het *Wijzigingsbesluit Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg 2017*.

De *Algemene Inkoopvoorwaarden provincie Limburg 2015 voor leveringen en diensten* (AIV 2015) bevat tot slot voorwaarden, regels en verplichtingen voor de opdrachtnemer bij (het aangaan van) een opdracht voor leveringen en diensten met de provincie. Een actualisatie daarvan hebben GS op 3 maart 2020 vastgesteld.

### 2.1.2 Voordrachten en benoemingen

Voor de inzet van externen via benoemingen en voordrachten die tot de exclusieve bevoegdheid van GS behoren, is sinds december 2016 het *Beleidskader Selectie en benoemingen* van toepassing. Hierin hebben GS op verzoek van PS (motie Kuntzelaers van 30 september 2016) regels voor het wervings- en selectieproces van dit soort benoemingen en voordrachten vastgelegd.

Voor deze benoemingen, en de benoemingen die GS samen met andere partijen uitvoeren, zijn ook regels opgenomen in specifieke verordeningen en reglementen van het betreffende orgaan waarvoor wordt benoemd.

Voor voordrachten, ook degene die GS samen met andere partijen doen, zijn regels vastgelegd in het al eerdergenoemde uitvoeringskader SiS. In de geactualiseerde versie uit 2017, SiS 2.0, is opgenomen dat aan voornoemd beleidskader uit 2016 dient te worden voldaan en zijn ook regels opgenomen voor adequate beloning.

In de door PS vastgestelde *Verordening 'Rechtpositie' gedeputeerden, Staten- en commissieleden provincie Limburg* (2012 en 2017) zijn voor benoemingen regels en voorwaarden vastgelegd voor voorzieningen, zoals vergoedingen.

Zowel in het beleidskader als in SiS zijn regels opgenomen voor werving en selectie op basis van een duidelijke profielschets (indien van toepassing opgesteld door de aandeelhouders, passend bij de vennootschap waarbij onafhankelijkheid en deskundigheid voorop staan), motiveren van keuzes, rechtmatigheid (naleven regels), beloning en vergoeding, monitoring, verantwoording, transparantie (ook over het proces) en integer handelen waaronder het tegengaan van (schijn van) belangenverstrengeling. In deze documenten is daarnaast expliciet de regel opgenomen dat er aandacht moet zijn voor het bevorderen van diversiteit. In het beleidskader is de voorwaarde opgenomen dat de procedure van werving en selectie vooraf wordt vastgelegd en in principe openbaar is (vacature).

### 2.1.3 Integriteit

In het beleid voor de inzet van personen via opdrachten, voordrachten en benoemingen wordt dus ook aandacht besteed aan integer handelen. Integriteit wordt gezien als een basisvoorwaarde binnen het openbaar bestuur. Het ontwikkelen van politiek-bestuurlijk integriteitsbeleid is een provinciale verplichting op basis van artikel 15 lid 3 Provinciewet, waaraan de provincie Limburg heeft voldaan en invulling blijft geven. In lijn met het bestuursrecht geeft de provincie aan dat integer handelen inhoudt dat de functie adequaat en zorgvuldig wordt uitgeoefend, met inachtneming van de verantwoordelijkheden en geldende waarden en normen van 'goed ambtenaarschap' (rechtschapenheid).

Met het oog op de zorgplicht voor bestuurlijke integriteit binnen de provincie die in 2014 bij de CdK kwam te liggen (artikel 175 lid 2 Provinciewet), is de provincie Limburg in 2012 gestart met een project ter (verdere) bevordering van de integriteit. Sinds 2013 is in dat kader het beleid langs drie sporen ontwikkeld:

- Maatregelen ter beheersing van integriteitsrisico's en ter bevordering van het integriteitsbewustzijn (inclusief ontwikkeling van morele oordeelsvorming) van de ambtelijke organisatie.
- Ontwikkelen en vergroten moreel leerproces (bewustwording) in de politiek-bestuurlijke omgeving.
- Limburg breed oppakken van integriteitsbevordering van het openbaar bestuur; samenwerking tussen provincie, gemeenten en Waterschap, wat leidde tot een gezamenlijk Limburgs integriteitsbeleid.

Hierbij zijn onder andere opgesteld:

- De *Handreiking Risicoanalyse Integriteit Openbaar Bestuur* (januari 2014 door de Limburg brede werkgroep Integriteit).
- Nieuwe gedragscodes bestuurlijke integriteit voor leden van GS en de CdK (2014 door PS) en voor leden van PS en de CdK (2014 en 2017 door PS, artikel 15 lid 3 Provinciewet).
- *Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden Gedeputeerde Staten provincie Limburg* (2014 en 2017 door PS).

In deze documenten worden onder andere regels gesteld om vóór benoeming van leden van GS en PS hun morele geschiktheid te checken en tijdens uitoefening van de functie het integer handelen te borgen en het bewustzijn daarvan te bevorderen. Ook om (de indruk van) mogelijke vriendjespolitiek en risico op belangenverstremming (bevoordeling) te voorkomen.

## 2.2 Inhoud en vergelijking Limburgs beleid met landelijke en algemene kaders

De rekenkamer constateert dat het Limburgse aanbestedingsbeleid in lijn is met daarvoor relevante landelijke en algemeen geldende kaders. In algemene zin wordt in het beleid gesteld dat wet- en regelgeving moet worden nageleefd, waarbij relevante kaders worden opgesomd. De rekenkamer stelt vast dat in de kaders aandacht is en wordt gevraagd voor doelmatigheid, rechtmatigheid, transparantie en integriteit. Daarnaast stellen we vast dat de actualisatie van de aanbestedingsregels naar aanleiding van de herziening van de Aanbestedingswet in 2016 drie jaar later pas tot stand is gekomen. Dat had, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, te maken met draagvlak van betrokkenen en invulling van de maatschappelijke inkoopdoelen. Naar aanleiding van de in 2018 door alle provincies gezamenlijk vastgestelde Algemene Inkoopvoorwaarden Provincies voor leveringen en diensten, is de actualisatie van de AIV 2015 Limburg een jaar na aankondiging dat het *binnenkort* zou verschijnen, op 3 maart 2020 door GS vastgesteld. Ook constateert de rekenkamer dat de kaders voor opdrachten/aanbesteden vanuit PS (bevoegdheidsverordening) in het algemeen alleen technisch van aard zijn en sinds 2010 niet meer zijn geactualiseerd.

De rekenkamer stelt vast dat ook het beleid voor voordrachten en benoemingen in lijn is met daarvoor relevante landelijke en algemeen geldende kaders en dat in deze kaders ook aandacht is en wordt gevraagd voor doelmatigheid, rechtmatigheid, transparantie en integriteit. De rekenkamer constateert wel dat het beleidskader, naast actualisatie op reeds doorgevoerde wijzigingen als gevolg van ervaringen in de praktijk, ook op enkele andere punten voor verbetering vatbaar is. Bijvoorbeeld meer duidelijkheid over het toepassingsgebied en wat wordt verstaan onder de 'intentie' van het kader<sup>8</sup>, keuze of het kader wel of niet ingaat op regels voor opdrachten, aanscherping van de tekst van enkele processtappen en aanscherping van de specificatie van diversiteit, nu omschreven als 'naar afkomst en geslacht', waarbij ambtelijk is aangegeven dat 'afkomst' breed moet worden geïnterpreteerd en ook diversiteit in (soort) personen betreft. In bijlage 3 onder punt 3 worden deze toegelicht.

De rekenkamer constateert tot slot dat conform eisen in de Provinciewet de provincie Limburg integriteitsbeleid heeft ontwikkeld en geïmplementeerd en dat dit beleid in lijn is met daarvoor relevante landelijke en algemeen geldende kaders. Dit betreft, naast wettelijke normen, bijvoorbeeld de Gids Proportionaliteit, de Nederlandse Code voor Goed

<sup>8</sup> Dit betreft een inzicht op basis van de gevoerde gesprekken.

Openbaar Bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2009), de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman en de OECD Principles for Integrity in Public Procurement.

De rest van deze paragraaf voorziet in onderbouwing van deze bevindingen.

### 2.2.1 Opdrachten

Met ingang van 1 april 2013 zijn in de aanbestedingsregels van Limburg opgenomen:

- de beginselen objectiviteit, gelijkheid / non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit uit de (herziene) Aanbestedingswet 2012 (en bijbehorende landelijke Gids proportionaliteit);
- de van toepassing zijnde algemene beginselen voor behoorlijk bestuur: zorgvuldigheid, motivering, vertrouwen en gelijkheid zoals vastgelegd in de Awb en de Grondwet. In het kader van motivering is bijvoorbeeld de eis opgenomen dat elke keuze (op objectieve gronden) gemotiveerd en schriftelijk gedocumenteerd moet worden, zoals de keuze van de procedure, de selectie- en gunningscriteria, de keuze van partijen waaraan offerte wordt gevraagd en de keuze van de kandidaat.

In 2019 is daaraan onder andere toegevoegd:

- dat integer handelen voorop staat, dat gehandeld dient te worden conform gedragscodes en belangenverstrengeling dient te worden voorkomen;
- dat er (voor sturing) dient te worden gemonitord en geëvalueerd;
- dat jaarlijkse verantwoording aan PS dient plaats te vinden via een integrale rapportage.

Dit past bij de uitgangspunten uit onder andere de Awb en is in lijn met eisen uit onder andere de Provinciewet en de (herziene) Aanbestedingswet. De AIV 2015 is bovendien in lijn met de voor alle provincies geldende *AIV Provincies voor leveringen en diensten*.

Het HRM-beleid bevat bij in- en externe inzet van personen, voor het uitvoeren van werkzaamheden voor de provincie ter realisatie van haar doelen, het uitgangspunt: de juiste persoon op het juiste moment op de juiste plek. Als de provincie daarvoor de expertise en/of de capaciteit niet in huis heeft, kan worden besloten in te huren, uit te besteden of een opdracht te verstrekken. Conform wensen van PS en GS wordt daarbij gesteld dat gestreefd wordt naar een zo laag mogelijke inzet van externe inhuur, maar met het besef dat niet alles in vaste formatie moet worden vastgezet in verband met de gewenste flexibiliteit.

De strekking van het Mandaatbesluit GS 2017 is dat in principe alle bevoegdheden van GS zijn gemandateerd aan de directie. Eén van de uitzonderingen daarop is dat GS de exclusieve bevoegdheid hebben tot beslissen bij opdrachten die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de provincie dan wel die bestuurlijk of politiek gevoelig zijn. Dit betreft bijvoorbeeld lobby-, ambassadeurs- en (strategisch) advieswerk bij vaak majeure strategische projecten/opgaven. Met de eind 2019 gewijzigde versie van het Mandaatbesluit kunnen dergelijke beslissingen per 1 januari 2020 in mandaat worden afgedaan, als de gemandateerde voorafgaand aan besluitvorming de betreffende portefeuillehouder of GS heeft geïnformeerd. De rekenkamer constateert dat GS hiermee een minder prominente rol hebben bij dit soort beslissingen.

In het aanbestedingsbeleid wordt geregeld dat het toepassen van een lichtere aanbestedingsprocedure dan voorgeschreven (afwijken van de aanbestedingsregels) dient te worden voorzien van een afdoende motivering die ter besluitvorming dient te worden voorgelegd aan GS.

### 2.2.2 Voordrachten en benoemingen

Er is in zowel het SiS als het beleidskader Selectie en benoemingen 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, dit is in lijn met de Provinciewet. In het SiS 2.0 wordt daarnaast ook aandacht gevraagd voor adequate beloning (in lijn met de WNT) en integer handelen en continu waken voor (schijn van) belangenverstrengeling conform gedragscodes (in lijn met onder andere de Provinciewet). In dat kader wordt ook het verplicht afleggen van een beroepseed genoemd.

In het beleidskader wordt geregeld dat GS gedurende het gehele proces zelf betrokken zijn bij voordrachten en benoemingen door GS als bestuursorgaan. Bij voordrachten door aandeelhouder provincie hoeft dit niet zo te zijn, maar moet wel rekening gehouden worden met de bedoeling van de motie Kuntzelaers. Na een jaar ervaring met het kader is echter besloten dat voor voordrachten de directie in afstemming met de portefeuillehouder uitvoering geeft aan de stappen tot het besluit van voordracht door GS. Hiertoe is in de werkwijze 2017 behorend bij het beleidskader besloten om het aantal afzonderlijke momenten te beperken waarop vanuit GS besluitvorming nodig is.

### 2.2.3 Integriteit

De vigerende gedragscode voor GS is gebaseerd op de versie van de 'landelijke' modelgedragscode uit de *Handreiking integriteit politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen* uit 2013 (betref 2<sup>e</sup> gewijzigde druk).<sup>9</sup> In 2015 verscheen een actualisatie van deze modelgedragscode, de *Modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijks) bestuurders* die behoort bij de mede naar aanleiding daarvan geactualiseerde handreiking uit 2016. De rekenkamer constateert dat de gedragscode voor GS niet is aangepast naar aanleiding van deze vernieuwde modelgedragscode. De vigerende gedragscode voor PS is wel gebaseerd op deze actualisatie. De rekenkamer stelt vast dat de CdK zowel onder de gedragscode van GS als van PS valt. Inhoudelijk zijn de belangrijkste bevindingen:

- De Handreiking Risicoanalyse is een preventief instrument om vóór benoeming van provinciaal bestuurders de integriteit en het integriteitsbewustzijn te versterken, risico's van kandidaat-bestuurders te onderkennen en beheersen (check morele geschiktheid) en na benoeming integriteit bespreekbaar te houden.
- Met de gedragscodes wordt onder andere beoogd een integere organisatiecultuur te borgen, (de indruk/schijn van) mogelijke vriendjespolitiek (bevoordeling) te voorkomen en het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen te vermijden. In de gedragscode voor PS uit 2017 is een toelichting en moresprudentie toegevoegd om houvast te bieden bij het omgaan met morele vraagstukken in relatie tot/interpretatie van vastgelegde en ongeschreven waarden en regels.
- Met het protocol (mogelijke) integriteitsschendingen wordt beoogd de nodige zorgvuldigheid te betrachten in de aanpak bij vermoeden van een (mogelijke) integriteitsschending door leden van PS of GS. Bij een vermoeden van een schending dienen de stappen uit het protocol gevolgd te worden.

<sup>9</sup> De handreiking is opgesteld door het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Ministerie van BZK, ter stimulering en ondersteuning van onder andere de provincies.

In de gedragscodes worden de waarden/kernbegrippen die bij integer handelen leidend zijn opgesomd: professionaliteit/functionaliteit, dienstbaarheid, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en openheid/bereidheid verantwoording af te leggen. In 2017 is de waarde onafhankelijkheid voor PS komen te vervallen, omdat PS-leden gezien hun partijbelang, per definitie niet onafhankelijk/onpartijdig zijn.

Andere verschillen tussen de gedragscode voor GS en die voor PS zijn als volgt:

- Leden van PS dienen na installatie een verklaring te ondertekenen dat zij de gedragscode zullen naleven, terwijl in de gedragscode voor GS alleen staat dat leden van GS de gedragscode ontvangen.
- Voor PS is wel, maar voor GS is geen eis opgenomen dat bij een vermoeden van een schending gehandeld dient te worden volgens het protocol.
- Onder het kopje belangenverstrengeling is in 2014 voor GS wel, maar voor PS niet de anti-draaideurbepaling komen te vervallen, die de volgende inhoud kende:
  - Een oud-bestuurder (PS: oud lid van PS) wordt het eerste jaar na de beëindiging van zijn ambtstermijn (PS: lidmaatschap) uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor of namens de provincie.
  - Van voorgaande kan met redenen omkleed ontheffing worden verleend door GS (PS door het presidium).

GS hebben aangegeven dat de voornaamste reden om deze te schrappen, verband houdt met het beperken van wachtgelduitgaven en te voldoen aan de maatschappelijke wens van 'werk naar werk'. De rekenkamer constateert dat de bepaling deze mogelijkheid ook gaf, daar met redenen omkleed kan worden afgeweken. In 2017 werd deze bepaling ook uit de code van PS geschrapt, omdat de gedragscode niet meer geldt na beëindiging van het Statenlidmaatschap (oud-lid). Overigens is deze anti-draaideurbepaling in de modelgedragscode uit 2015 iets anders en uitgebreider geformuleerd (artikel 2.3 en 2.4), dan in de versie uit 2013 waarop de gedragscode van GS is bepaald. Ook deze geeft via artikel 2.3 lid 2 ruimte voor 'beperken van wachtgelduitgaven' (zie bijlage 3 voor dit artikel). Hierbij wil de rekenkamer benadrukken dat, op basis van de gegevens die zij van de provincie ontvangen heeft, geen sprake geweest lijkt te zijn van draaideurconstructies.

In de gedragscode voor PS 2017 staat: "Leden doen adequaat en zorgvuldig hun werk met inachtneming van de geldende regels en waarden. Bij het ontbreken hiervan oordelen en handelen ze op moreel verantwoorde wijze, op basis van breed gedragen sociale en ethische normen en nemen vervolgens verantwoording voor het eigen handelen, ze zijn hierop aanspreekbaar, maar spreken ook anderen aan op hun gedrag." In het protocol wordt een integriteitsschending gedefinieerd als een gedraging van een lid van PS of GS die in strijd is met het handelen als 'goed volksvertegenwoordiger' of 'goed bestuurder', waarbij het zowel kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven of ongeschreven regels.

Duiding en beleving van de gedragscodes (inclusief de toelichting en moresprudentie) en het protocol maken deel uit van het introductie- en bijscholingsprogramma van leden van GS en PS. Ook zijn er voor zowel GS, PS als de ambtelijke organisatie jaarlijkse trainingen en dergelijke in het kader van integriteitsbewustzijn en het bevorderen daarvan. De provincie geeft hiermee blijk dat ze bewust is dat integriteit niet geregeld is met het vaststellen van regels en procedures.

## 2.2.4 Afsluitend

Samenvattend stelt de rekenkamer dat in de van toepassing zijnde Limburgse kaders aandacht is 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 aan de orde, zoals zorgvuldigheid, motivering, vertrouwen, objectiviteit en transparantie. De kaders bevatten in ieder geval regels voor een duidelijke 'opdracht' die bijdraagt aan het realiseren van provinciale ambities. Daarnaast zijn er regels voor werving en selectie, criteria (waaronder profielschets), motiveren van keuzes, rechtmatigheid (naleven regels), monitoring, verantwoording, transparantie (ook over het proces) en integer handelen waaronder het tegengaan van bevoordeling en (schijn van) belangenverstrengeling.

Het kader voor benoemingen 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 mag worden aanbesteed en vanaf € 50.000 tot de Europese drempel het uitgangspunt onderhands aanbesteden is waarbij minimaal drie offertes worden gevraagd.

In bijlage 3 worden verschillende van de Limburgse kaders inhoudelijk toegelicht, waarmee de rekenkamer een onderbouwing geeft voor bevindingen uit paragraaf 2.1 en 2.2. Ook wordt daarmee, in aanvulling op de in deze paragrafen genoemde uitgangspunten, inzicht gegeven in uitgangspunten die kaders geven voor de beoordeling van de onderzochte casussen.

## 2.3 Vergelijking beleid provincies Limburg, Overijssel en Zuid-Holland

De rekenkamer heeft het vigerend aanbestedingsbeleid en de vigerende AIV van de provincies Limburg, Overijssel en Zuid-Holland met elkaar vergeleken (zie voor de onderbouwing van de keuze voor deze provincies paragraaf 1.2).<sup>10</sup> Het beleidskader Selectie en benoemingen van de provincie Limburg kon niet vergeleken worden, omdat de twee andere provincies, voor zover bij de rekenkamer bekend, geen soortgelijk kader hebben. We constateren dat deze voor de voor dit onderzoek relevante elementen op hoofdlijnen met elkaar overeenkomen. Het beleid van Zuid-Holland is wel minder uitgebreid dan dat van Limburg en Overijssel. Zo is daarin geen aandacht voor de procedurekeuze beneden de Europese aanbestedingsdrempels, maar wordt daarvoor verwezen naar de AIV. Overijssel en Zuid-Holland verwijzen naar het beleid Scheiding van Belang van Rijkswaterstaat om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen, Limburg doet dit niet. De AIV van Limburg is op enkele punten uitgebreider dan die van Overijssel. Zo is bijvoorbeeld aan artikel 10, tweede lid "(...) heeft de provincie het recht om de overeenkomst (...) te ontbinden indien" toegevoegd: "door de opdrachtnemer (...) enig voordeel is of wordt aangeboden of verschaft aan een ambtenaar of werknemer van de provincie, lid van het college van de provincie, lid van Provinciale Staten of anderszins voor de provincie werkzaam persoon."

Ook hebben we het vigerend beleid voor verbonden partijen van de drie provincies met elkaar vergeleken.<sup>11</sup> We constateren dat ook dit beleid op de voor dit onderzoek relevante elementen op hoofdlijnen met elkaar overeenkomt.

<sup>10</sup> Het aanbestedingsbeleid 2019 en de AIV 2015 van Limburg zijn vergeleken met het Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Zuid-Holland 2016 (GS 29 maart 2016), het Inkoopbeleid gemeente Zwolle, gemeente Kampen en provincie Overijssel (GS 5 september 2017) en de AIV ZKO 2015. De AIV van Zuid-Holland betreft een recentere versie (2018) en is daarom niet meegenomen in de vergelijking.

<sup>11</sup> SiS 2.0 van Limburg is vergeleken met de Beleidsnota verbonden partijen en overige deelnemingen 2016-2019 van Zuid-Holland (PS 12 oktober 2016) en de Nota Verbonden Partijen Overijssel (PS 6 juli 2015).



Er zijn drie opvallende verschillen. Alle drie de provincies stellen dat leden van GS, PS en ambtenaren in principe niet benoemd kunnen worden in onder andere een RvC. Overijssel stelt echter in aanvulling daarop dat ook oud-leden van GS of oud-ambtenaren die minder dan vijf jaar geleden werkzaam of gelieerd zijn geweest aan de provincie geen lid kunnen worden van een bestuur of RvC van een vennootschap. Zuid-Holland stelt in tegenstelling tot Limburg en Overijssel geen eisen aan herbenoemingen, waar de andere twee daarbij een 'evaluatie' verlangen en Limburg ook spreekt van een transparante procedure; in Limburg is benoeming voor maximaal 2 aangesloten termijnen van 4 jaar mogelijk, waar dat in Overijssel voor maximaal 3 termijnen kan. Alleen in Limburg wordt in het beleid gewezen op het belang van 'good governance'.

Als laatste hebben we ook de gedragscodes van de drie provincies, die najaar 2019 vigerend waren, met elkaar vergeleken.<sup>12</sup> De gedragscode van Zuid-Holland is gebaseerd op de modelgedragscode uit 2015 (3<sup>e</sup> druk), terwijl die van Overijssel en Limburg zijn gebaseerd op de versie uit 2013 (2<sup>e</sup> druk).<sup>13</sup> De gedragscodes komen op de voor dit onderzoek relevante elementen in grote lijnen met elkaar overeen. Overijssel en Zuid-Holland hebben in tegenstelling tot Limburg alleen wel een anti-draaideurbepaling opgenomen. Overijssel heeft deze zelfs breder gemaakt dan in de modelgedragscode, door weg te laten dat de oud-politiek ambtsdrager verbonden moet zijn geweest aan de provincie, waardoor alle oud-ambtsdragers worden uitgesloten om binnen een jaar tegen beloning werkzaamheden voor of namens de provincie Overijssel te verrichten.<sup>14</sup> De rekenkamer heeft op het punt van de anti-draaideurbepaling niet alleen de gedragscodes van Overijssel en Zuid-Holland van najaar 2018 bekeken maar ook die van alle andere provincies. We constateren dat alleen Limburg najaar 2019 geen anti-draaideurbepaling had opgenomen.

Limburg heeft in aanvulling op de Overijsselse en modelgedragscode, een eis uit de Awb (artikel 2.4 lid 2) opgenomen dat besluiten zonder vooringenomenheid dienen te worden genomen (bestuurder neemt niet deel aan beraadslaging en stemming als sprake of mogelijke schijn van vooringenomenheid of belangenverstrengeling aan de orde is). Limburg heeft de eis opgenomen dat bestuurders zich onthouden van beraadslaging en besluitvorming als bij opdrachten sprake is van familie- of anderszins persoonlijke betrekkingen. In Overijssel wordt daarbij 'beraadslaging' niet genoemd, maar wordt wel gesproken van vriendschapsbetrekkingen. In de toelichting bij de Limburgse gedragscode 2014 voor PS wordt aangegeven dat familie- en anderszins persoonlijke betrekkingen 'ouders, kinderen, partners, vriendschapsbanden en dergelijke' betreffen, dit is niet opgenomen in de gedragscode voor GS. Als de gedragscode niet voorziet of onduidelijk is, vindt in Limburg bespreking in het college plaats, terwijl in Overijssel bespreking ook binnen PS kan plaatsvinden. Zuid-Holland stelt dat uitsluitend PS verantwoordelijk zijn voor de eenduidige interpretatie van deze gedragscode en het oplossen daarvan (overeenkomstig modelgedragscode 2015). In Limburg worden mogelijke integriteitsschendingen in een integriteitsdriehoek tussen de externe adviseur Integriteit, de CdK en de Statencommissie Integriteit 'behandeld'.

## 2.4 Informatie-uitwisseling GS-PS en rol PS

De rekenkamer constateert dat PS zijn geïnformeerd over, betrokken zijn door GS en zich ook betrokken hebben opgesteld bij de kaders ten aanzien van opdrachten, voordrachten, benoemingen en integriteit. De meeste kaders

<sup>12</sup> De gedragscode integriteit GS Limburg 2014 is vergeleken met de Gedragscode integriteit Commissaris van de Koning en gedeputeerden Zuid-Holland (PS 9 november 2016), de Gedragscode bestuurders provincie Overijssel 2015 (PS 13 januari 2015).

<sup>13</sup> Gedurende de looptijd van voorliggend onderzoek is een nieuwe versie van de Overijsselse gedragscode gepubliceerd. Deze versie van eind 2019 is gebaseerd op de modelgedragscode uit 2015.

<sup>14</sup> Deze verbreding is weggefallen in de nieuwe gedragscode, waarin de artikelen 2.3 en 2.4 uit de modelgedragscode zijn opgenomen.

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

Het beleidskader Selectie en benoemingen was opgenomen in een mededeling portefeuillehouder d.d. 20 december 2016. Deze mededeling stond, samen met ruim 50 andere stukken, vermeld op de lijst van ingekomen stukken op de agenda van de Statencommissie Financiën, Economie en Bestuur (FEB) van 20 januari 2017. De lijst is zonder bespreking vastgesteld, waarmee het beleidskader voor kennisgeving is aangenomen. De rekenkamer constateert dat het beleidskader daarmee niet, zoals in de motie Kuntzelaers verzocht, sonderend is voorgelegd en besproken in PS.

Daarnaast constateren we dat PS in de loop van de tijd meer grip lijken te willen hebben op zowel het proces van aanbesteden, als dat van voordragen en benoemen. Eveneens willen ze inhoudelijk op meer punten geïnformeerd worden. Bijvoorbeeld over realisatie van doelstellingen, het afwijken van regels en motivatie daarbij, klachten, omvang opdrachten, wie GS benoemen, voordragen en aan wie ze opdrachten verstrekken en de wijze van selectie. Dit past bij beginselen als transparantie, motivering, objectiviteit, zorgvuldigheid, integriteit en controleerbaarheid.

#### **2.4.1 Opdrachten**

Bij de bespreking van de bevoegdhedenverordening en beleidsregels in 2010 richtte de discussie in PS zich op onder andere rechtmatigheid, transparantie (ook naar PS toe), traceer- en controleerbaarheid van het proces, monitoring en evaluatie en integer handelen. Elementen die niet in deze documenten zelf aan de orde komen, maar wel in het bijbehorend statenvoorstel en die zowel vanuit PS als GS van belang werden geacht. De portefeuillehouder gaf daarover aan dat transparantie en integer handelen altijd uitgangspunten zijn. In 2019 werd met name gesproken over de (maatschappelijke) inkoopdoelen en transparantie over ontwikkelingen en afwijkingen van het beleid voor opdrachten via een rapportage aan PS. De rekenkamer constateert dat het beleid deze zaken omvat of naar aanleiding van de discussie in PS daarop zijn aangescherpt. Conform hun verzoek zijn PS begin 2019 tijdig geïnformeerd over de actualisatie van het beleid en hebben ze zich sonderend kunnen uitspreken. PS gaven aan het aanbestedingsbeleid 2019 besluitvormend te willen behandelen, maar die bevoegdheid ligt bij GS. Bij behandeling van de pilot integrale jaarrapportage 2017 (najaar 2018) werd vanuit PS voorgesteld dat GS PS om toestemming vragen als ze willen afwijken van de aanbestedingsregels. In reactie daarop werd door een ander lid van PS gesteld dat dat te ver gaat omdat GS daartoe gemandateerd zijn. De portefeuillehouder beaamde dit.

#### 2.4.2 Voordrachten en benoemingen

Aanleiding voor het beleidskader waren de benoemingen door GS in 2016 van vier voorzitters van Nationale Parken, waarover in de krant en maatschappij onrust ontstond<sup>15</sup> en waarover mede naar aanleiding daarvan door PS schriftelijke vragen werden gesteld en op 30 september 2016 de motie Kuntzelaers in PS werd aangenomen. De discussie en motie in PS richtten zich op een open procedure van, transparantie over en diversiteit bij selectie en benoemingen en verantwoording daarover naar PS. Dit in het licht van vragen over de integriteit van enkele van de benoemde personen, of dit de juiste personen waren voor deze functie en over dat er bij deze benoemingen weinig oog lijkt te zijn geweest/was voor het ongewenste beeld van 'de vriendenrepubliek' en maatschappelijke discussie over integriteit die dat kan oproepen/losmaken. In reactie op de vanuit PS uitgesproken wens van een grotere betrokkenheid door politieke volksvertegenwoordigers bij benoemingen als deze, benadrukten GS het bestuurlijke, niet-politieke karakter van het proces. De portefeuillehouder heeft de motie overgenomen en gaf aan deze volstrekt te ondersteunen, zodat "discussies die we nu gehad hebben, waarin mensen onterecht in een beeld zijn komen te staan zoals ze zijn komen te staan, niet meer aan de orde zijn". Hij gaf aan dat feitelijk geen sprake is geweest van een vriendencultuur of -republiek, of de schijn daarvan, en dat GS dat verre van zich werpen. Volgens de gedeputeerde willen in Limburg zowel het provinciebestuur als de samenleving dat de juiste man of de juiste vrouw, op de juiste plek komt, na een goede selectie. Hij verwachtte dat een transparante communicatie over de wijze van benoemen door GS, ertoe zou bijdragen dat de schijn en beelden niet meer ontstaan. Ambtelijk is tegenover de rekenkamer aangegeven dat de portefeuillehouder het oppakken van de motie zag als onderwerp van strategische betekenis. 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).

#### 2.4.3 Integriteit

Uit het verslag van de behandeling in 2014 blijkt dat integriteit een hot item is en er zowel op onder andere landelijk als provinciaal niveau richtlijnen en aandacht voor integriteit en het vergroten van integriteitsbewustzijn zijn. Zo werd in de PS-vergadering vanuit PS gesteld: "De fout die we echter na vaststelling van deze stukken niet mogen maken, is te denken dat we er daarmee zijn (...). Integriteit moet tussen de oren zitten. Alle betrokkenen moeten elke dag opnieuw bij zichzelf te rade gaan wat integriteit betekent en welke consequentie dat heeft voor het eigen handelen. (...) Dat de praktijk weerbarstiger is, bleek weer een kleine maand geleden toen we hier in dit huis uitvoerig hebben stilgestaan bij het thema integriteit naar aanleiding van de verkiezing van een nieuwe bestuurder. Formeel juridisch is alles volgens de regels gegaan, maar een aantal van ons had het gevoel dat er een stapje extra gezet had moeten worden en dat we de lat net iets hoger hadden moeten leggen." Ook stelden PS dat politieke vriendjes niet de kans moeten krijgen om elkaar interessante banen toe te spelen, elkaar te bevoordelen of om elkaar te dekken als het misgaat. "Ons handelen is vooral gebaseerd op moreel en ethisch besef en maatschappelijke normen. (...) Het kompas waarop wij kunnen varen, zijn de wettelijk vastgestelde kaders en de gedragscode die wij vandaag vaststellen. De belangrijkste leidraad is echter het morele kompas en de persoonlijke integriteit en daar geeft iedereen individueel invulling aan. Er is echter ook zoiets als een collectieve moraal."

<sup>15</sup> Op 22 juli 2016 verscheen in De Limburger een artikel met de kop "Bestuurders met omstrede verleden voorzitter natuurpark" / "Aangeschoten wild' leidt natuurparken".

### 3. Naleving en feitelijk gedrag

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer inzicht in de naleving van de in hoofdstuk 2 genoemde kaders en de informatie-uitwisseling daarover in PS (beantwoording onderzoeksvraag 2). We beginnen met een samenvatting van de bevindingen op deze onderwerpen. Daarna gaan we uitgebreider in op de totale inzet van (oud-)politici door GS in de onderzochte periode (56 dossiers), de dossiers die de rekenkamer daarvan diepgaander heeft onderzocht (14) en de informatie-uitwisseling met PS. Hierbij wordt steeds ook aandacht besteed aan integriteit. We sluiten af met aandacht voor integriteit in de praktijk in algemene zin.

#### 3.1 Bevindingen in vogelvlucht

De rekenkamer constateert dat de inzet van oud-politici op hoofdlijnen voldoet aan de gestelde kaders. De ontstaansgeschiedenis van een opdracht, voordracht of benoeming en de argumentatie hiervoor zijn in vrijwel alle gevallen bekend. De profielen en criteria die worden gehanteerd bij de inzet verschillen sterk in de mate van detaillering. Ze zijn niet altijd schriftelijk vastgelegd of inzichtelijk voor de rekenkamer, maar in de meeste gevallen wordt wel naar het bestaan ervan verwezen in de betreffende GS-nota's of andere documenten.

Bij de helft van de 56 dossiers waar sprake is van inzet van (oud-)politici door GS en alle door de rekenkamer diepgaander onderzochte gevallen was sprake van een 1-op-1 gunning uit het netwerk van GS of de verantwoordelijk portefeuillehouder. In een aantal van de nader onderzochte casussen is geprobeerd de kandidatenlijst die in bestuurlijk-ambtelijk samenspel is opgesteld nog aan te vullen door bespreking binnen GS, 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. Wel wordt aangegeven dat deze namen passen bij de criteria en het cluster altijd nog om een oordeel wordt gevraagd.

Wat betreft het opstellen van kandidatenlijsten constateert de rekenkamer dat dit 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 voorgestelde kandidatenlijsten. Desgevraagd wijzen GS van hun kant vooral op de geschiktheid van de gekozen kandidaten. De rekenkamer tekent daarbij aan dat er niet uitgebreid 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 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 voor afwijken/gebruik van 'maatwerk'.

In 2017 is het Beleidskader Selectie en benoemingen in werking getreden. Uit de GS-overzichten aan PS blijkt dat bij één van de vijf dossiers waarop het beleidskader van toepassing was (ergo de benoemingen die (mede) door GS zijn benoemd na inwerkingtreding beleidskader in december 2016), gemotiveerd is afgeweken van het beleidskader (voorzitter Provinciaal comité 75 jaar bevrijding) en bij de andere gevallen in lijn met het beleidskader is gehandeld. De door de rekenkamer nader onderzochte casussen dateren in meerderheid van vóór inwerkingtreding.

Bij benoemingen door GS stellen GS een benoemingsbrief op. De rekenkamer constateert dat voor 2 van de 3 benoemingen van de casussen deze brief pas is opgesteld/ondertekend na ingaan van de periode waarop de werkzaamheden betrekking hadden. Overeenkomsten bij opdrachten worden in het algemeen (kijkend naar de 56 dossiers) 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. Hiervoor worden verschillende verklaringen gegeven, waaronder dat de prioriteit is gelegd bij de start van de werkzaamheden, zomerperiode en onzorgvuldige uitvoering van de procedure.

Het financieel belang dat met de inzet is gemoeid varieert sterk: van € 5.000 tot € 74.500 per jaar. De rekenkamer constateert dat vergoedingen en tarieven binnen de normen van de provincie vallen, en bovendien gelijk aan of lager dan in de markt zijn.

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 meestal, maar niet altijd evaluaties plaatsvinden. Van gesprekken met een evaluerend karakter die hebben plaatsgevonden, is niet altijd een schriftelijke vastlegging gemaakt. Bij de helft van de opdrachten is als resultaat een advies of rapport opgeleverd. Voor sturing op prestaties en evaluatie is de benoemingsbrief of overeenkomst van belang. Volgens een gesprekspartner was de uitwerking van de te leveren prestaties bij de inzet van ambassadeurs beperkt omdat destijds bewust is gekozen voor een generieke rolomschrijving. Betrokken ambtenaren gaven in de gevoerde interviews aan zelf tevreden te zijn over de inzet van personen. Dit blijkt volgens hen ook uit gevoerde evaluatieve gesprekken en verlengingen.

De informatievoorziening aan PS over de geselecteerde casussen verloopt met name via de P&C-documenten. Hierin wordt een link gelegd met het provinciale beleid. Uitzondering hierop vormt de Provinciale Adviescommissie Film, waarover de rekenkamer in de jaarstukken geen informatie heeft aangetroffen, los van een generieke opmerking dat er subsidies op het gebied van film worden toegekend. Informatievoorziening over de specifieke inzet van personen is in de jaarstukken beperkt.

De rekenkamer constateert dat er tot 2017 nauwelijks specifiek inzicht werd gegeven over voordrachten of benoemingen. Ten aanzien van opdrachten werd alleen in algemene zin over de rechtmatigheid gerapporteerd van aanbestedingen. Vanaf 2017 wordt er gerapporteerd conform het Beleidskader Selectie en benoemingen via de *Mededelingen portefeuillehouder (overzicht) benoemingen door GS*. Desgevraagd heeft een PS-lid tegenover de rekenkamer aangegeven dat deze overzichten redelijk goed aan de bedoeling van de motie voldoen. De rekenkamer constateert dat PS in de invulling nog wel een aanscherping nodig achten, gezien de motie uit 2019 waarin nogmaals wordt gevraagd om transparantie, diversiteit en integriteit. De rekenkamer constateert los daarvan dat er nog verbetering mogelijk is in de overzichten. Dat kan met name door in de overzichten voor opdrachten ook aandacht te besteden aan de wijze van werving, hetgeen nu niet gebeurt. Hierdoor kan de transparantie worden vergroot. De rekenkamer heeft daarnaast vastgesteld dat de toelichting op de wijze van werving bij voordrachten of benoemingen niet consistent is. Zo wordt soms wel en soms geen inzicht gegeven in het aantal kandidaten.

De rekenkamer constateert dat de nalevingsonderzoeken en integrale rapportages over aanbestedingen in de periode 2013 tot en met 2016 niet actief met PS zijn gedeeld. Vanaf 2017 is dit wel het geval. Ook zijn PS de afgelopen 2 jaar, al dan niet na statenvragen, in algemene zin of naar aanleiding van specifieke casussen geïnformeerd over opdrachten, voordrachten en/of benoemingen.

De rekenkamer stelt vast dat er vanuit PS vanaf 2015 met regelmaat aandacht is gevraagd voor opdrachten, voordrachten of benoemingen, in enkele gevallen betrof dat de inzet van een specifieke oud-politicus. Daarbij wijzen PS met name op het belang van meer transparantie, diversiteit en integriteit. Daartegenover staat dat GS-leden en de CdK in hun gesprekken met de rekenkamer juist de nadruk leggen op het aspect rechtmatigheid. Zij stellen zich op het standpunt dat zij conform de kaders en het vigerend protocol hebben gehandeld en er geen sprake is van 'vriendjespolitiek', en wordt gesteld dat integriteit gebord is door protocol en procedures. Aan bijvoorbeeld de gevoeligheid van gemaakte keuzes wordt geen aandacht besteed. In dat verband wordt aangegeven dat het uiterst complex is om zich in rechte te beroepen op het begrip 'schijn van belangenverstremgeling', hoewel de rekenkamer constateert dat hierover binnen GS verschillende opvattingen bestaan. Daarnaast botst deze houding om weinig aandacht te (willen) geven aan de schijn van belangenverstremgeling en gevoeligheid in de buitenwereld met de Limburgse kaders, waarin ook schijn van integriteit/belangenverstremgeling een belangrijke rol speelt.

## 3.2 Populatie en selectie inzet van (oud-)politici door GS

### 3.2.1 Populatie

Binnen de inzet van externen door GS richt dit onderzoek zich op de inzet van (oud-)politici. Desgevraagd hebben we van de provincie overzichten ontvangen met de externe inzet door GS in de periode 26 maart 2015 tot en met 21 oktober 2019.<sup>16</sup> Hieruit zijn vervolgens de inzet van (oud-)politici gefilterd. Tabel 1 bevat een *totaal* overzicht van de inzet door GS, waaronder (oud-)politici in voornoemde periode. Deze omvat, in lijn met de overzichten van de provincie, ook herbenoemingen en verlengingen van opdrachten. Bij voordrachten en benoemingen is ongeveer 15% een (oud-)politicus en bij opdrachten betreft dit 68%. Uitgaande van de ontvangen overzichten betreft de populatie van door GS ingezette (oud-)politici voor ons onderzoek in totaal 56 'functies', waarbij het gaat om 37 personen.

Tabel 1: Inzet externen door GS in de periode 26 maart 2015 tot en met 21 oktober 2019

Soort inzet	Totaal aantal	Waarvan		Aandeel (oud-)politici
		Niet (oud-)politici	(Oud-)politici	
Opdrachten	25*	8 (6 personen)	17 (12 personen)	68%
Voordrachten	82**	70	12 (7 personen)	15%
Benoemingen	190***	163	27 (20 personen)	14%
Totaal	297	241	56	19%

\* 1 functie is in ene geval als voordracht en in andere als opdracht opgenomen; deze hebben we beide als opdracht meegenomen.

\*\* Drie algemene zaken niet meegenomen (2x geen persoon, maar de provincie wordt ingezet, 1x geen persoon maar profiel)

<sup>16</sup> Aanvullend is ook de rapportage uit 2020 verstrekt die ziet op de periode t/m januari 2020.

\*\*\* Exclusief de benoemingen van ambtenaren (bijvoorbeeld de algemeen directeur).

### 3.2.2 Selectie verdiepte casussen

Uit de totale inzet van (oud-)politici hebben we 8 functies waarvoor 13 personen zijn ingezet geselecteerd. Deze selectie is gebaseerd op de in hoofdstuk 1 genoemde criteria: spreiding in tijd, soort inzet, financieel belang, politieke partij en media-aandacht (zie voor onderbouwing paragraaf 1.2). Dit resulteert in 14 dossiers die we diepgaander hebben bestudeerd.

#### *Opdrachten*

- 2 directeuren Ruimte voor Ruimte, de ene was directeur van 2011 tot 2017 en de andere van 2017 tot heden
- 2 ambassadeurs Limburg Agenda, de ene is ingezet van 2013 tot januari 2020 en de andere van 2015 tot mei 2019
- 1 kwartiermaker Erfgoed welke was ingezet in de periode 2016-2017

#### *Voordrachten*

- 1 directeur WOM Klavertje 4 BV die is ingezet van 2015 tot heden
- 2 leden RvC Brains Unlimited BV, ene was voorzitter in de periode 2011-2016, de andere vanaf 2017 tot heden

#### *Benoemingen*

- 4 voorzitters Nationaal Park of Nationaal Landschap die zijn ingezet van 2016 tot eind 2019
- 1 kwartiermaker/voorzitter Calamiteitenfonds Mijn(water)schade die vanaf 2015 is ingezet tot 2020
- 1 lid Provinciale Adviescommissie Film die vanaf 2016 is ingezet tot 2020

## 3.3 Beeld inzet van (oud-)politici door GS

De rekenkamer stelt vast dat de inzet op hoofdlijnen voldoet aan de gestelde kaders, wel is er in de procesgang van ontstaan van de inzet tot en met de evaluatie na afronding nog ruimte voor verbetering. Dit betreft met name de mate van 1-op-1 gunning en de gebieden van consistentie, transparantie en onderbouwing.

### 3.3.1 Ontstaan

De rekenkamer constateert dat het ontstaan van de opdracht, voordracht of benoeming bekend is. Inzet vindt plaats ten behoeve van (uitvoering van) beleid of provinciale taken, of als aandeelhoudersverplichting waarbij het soms gaat om een nieuw ingestelde RvC of RvA, zoals bij het oprichten van een externe adviescommissie in het kader van de Nadere subsidieregels Film, waarvoor onder andere een voorzitter nodig was. Inzet sluit dus aan op provinciaal beleid en behoefte, provinciale taken of op beoogd doelbereik binnen een vennootschap.

### 3.3.2 Profiel

Voor alle 56 dossiers geldt dat er meestal wordt gewerkt met een profiel of bepaalde criteria.<sup>17</sup> De mate van detail hierbij varieert sterk, zo is voor de kwartiermaker Calamiteitenfonds Mijn(water)schade geen profiel vastgesteld, terwijl bij de kwartiermaker Erfgoed ambtelijk een lijst met criteria is opgesteld, die vervolgens ook in GS-verband is

<sup>17</sup> Bij benoemingen soms vastgelegd in (door GS vastgestelde) reglementen van betreffende commissies, bij voordrachten door de vennootschap.

besproken. Ambtelijk wordt aangegeven dat een profiel soms beperkt is tot een paar punten die dienen als houvast voor het ambtelijk-bestuurlijk overleg over de inzet, dit was bijvoorbeeld het geval bij de eerste directeur Ruimte voor Ruimte. De profielen/criteria zijn niet altijd schriftelijk vastgesteld of inzichtelijk voor de rekenkamer, maar worden in de meeste gevallen wordt wel naar het bestaan ervan verwezen GS-nota's of andere documenten.

### 3.3.3 In beeld komen van kandidaten, kandidatenlijst

Voor zover bekend is in elk geval in de helft van alle 56 gevallen 1-op-1 'gegund' en zijn deze personen vrijwel altijd via het netwerk van GS of de betreffende portefeuillehouder in beeld gekomen, waarbij is gezocht naar wie past bij de voorziene rollen en/of taken. Bij de geselecteerde casussen is hiervan in alle gevallen sprake.

Er wordt in bestuurlijk-ambtelijk samenspel tussen het cluster en de portefeuillehouder gekeken of er een kandidatenlijst kan worden opgesteld met meerdere namen, waarbij de portefeuillehouder deze ook nog met GS bespreekt. Bij de geselecteerde casussen is dat in enkele gevallen ook geprobeerd, maar heeft vrijwel nooit/nauwelijks tot aanvullende namen geleid. Uit gesprekken blijkt dat ambtenaren niet altijd een helder beeld hebben van hoe de persoon in beeld komt, en als er wel meerdere namen zijn resulteert vaak de naam die vanuit GS komt. Wel wordt aangegeven dat deze namen ook beter passen bij de criteria, en het cluster altijd nog om een oordeel wordt gevraagd, al dan niet na een kennismakingsgesprek.

De rekenkamer constateert dat er nog veel te winnen valt op gebied van transparantie waar het gaat om de keuze van kandidaten (opstellen 'kandidatenlijsten'). Tegenover de rekenkamer is ambtelijk gesteld dat suggesties van bestuurders hierin soms te makkelijk gevolgd worden, waarbij wordt gesproken van een aarzeling vanuit de ambtelijke organisatie. Dit wordt verklaard door het ontbreken van een standaardprocedure, er is bijvoorbeeld geen minimumaantal kandidaten, en het is sterk afhankelijk van de betreffende portefeuillehouder en cluster (er zijn onderling veel verschillen). Een andere verklaring die gegeven werd, is vanuit historisch perspectief dat er vroeger bestuurlijk een houding was van 'waar bemoei je je mee als ambtenaar'. Hoewel dit inmiddels is bijgetrokken zijn veel ambtenaren nog wat 'voorzichtig', zo wordt gesteld. De rekenkamer herkent dit beeld uit de verschillende gesprekken die zij heeft gevoerd met de ambtelijke organisatie, waarbij vaak wordt gewezen op 'het mandaat van GS', en weinig kritisch wordt gereflecteerd op de namenlijsten. In gesprekken met de rekenkamer leggen GS vooral de nadruk op de geschiktheid van de gekozen kandidaten, en wordt niet uitgebreid gereflecteerd op de zoektocht naar andere kandidaten die geschikt hadden kunnen zijn.

### 3.3.4 Selectie

Kijkend naar de 56 dossiers is in de helft van de 1-op-1 gegunde opdrachten besloten om af te wijken van de aanbestedingsregels. In de andere gevallen paste enkelvoudig onderhands gunnen binnen de regels. Bij de geselecteerde casussen was, zoals gezegd, in alle gevallen sprake van 1-op-1 gunning en bij vier van de vijf de opdrachten hierbinnen is gebruik gemaakt van mogelijkheid tot afwijken. De rekenkamer constateert, op basis van alle 56 dossiers, dat de motivering om af te wijken niet altijd duidelijk is, bovendien zijn er grote verschillen in kwaliteit en detailniveau van de onderbouwing. Bij de geselecteerde casussen worden bijvoorbeeld de volgende onderbouwingen gegeven:

- Voor de ambassadeursopdrachten wordt vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat er eigenlijk steeds
- Maar één geschikte kandidaat voor de functie was. Uit het dossier blijkt dat er eerst een gesprek was en vervolgens besloten is om gebruik te maken van afwijken gezien de uniciteit van de kennis, ervaring en



(internationaal) netwerk van deze personen en het daarom niet efficiënt en effectief zou zijn om 3 offertes aan te vragen. Het inkoopcentrum heeft ook positief geadviseerd over toepassing van artikel 16 (afwijken).

- Voor de directeur Ruimte voor Ruimte werd in 2011 afgeweken, zo blijkt uit het dossier, omdat GS besluiten het volgens de (oude) ingeslagen weg te doen; met als reden dat het een adviesopdracht betreft en geen detachering, bij zijn voorganger was ook 1-op-1 gegund, Het inkoopcentrum wees destijds echter 1-op-1 gunnen af en adviseerde om conform de regels minstens 3 offertes op te vragen omdat de aanbesteding € 125.000 bedroeg en het een opdracht betrof die meerdere marktpartijen kunnen verrichten. In een gesprek werd aangegeven dat de persoon geschikt was om in aanmerking te komen voor de functie en GS daarnaast feitelijk al de keuze gemaakt hadden. Het openstellen van een vacature zou dan een 'fake' proces zijn, wat volgens de gesprekspartner, weinig zin zou hebben.
- Voor zijn opvolger werd in 2017 in een nota voor het directieteam gesteld dat het mede gezien zijn kennis, ervaring en netwerk niet effectief en efficiënt zou zijn om voor deze opdracht een offerte aanvraag uit te zetten bij 3 partijen. In een gesprek is aangegeven dat dit een wat beperkte formulering was. De afweging om deze persoon voor te dragen ter benoeming als statutair directeur was immers al door GS genomen. De nota voor het directieteam is later opgesteld om invulling te geven aan een besluit dat de directie gedurende het proces had genomen om het aantal benoemingen zo veel mogelijk te beperken.

#### *Beleidskader Selectie en benoemingen*

Bij de 56 dossiers is bij één van de vijf dossiers waarop het beleidskader Selectie en benoemingen van toepassing was, gemotiveerd afgeweken van het beleidskader (voorzitter Provinciaal comité 75 jaar bevrijding). In de andere vier gevallen is in lijn met het beleidskader gehandeld.

De drie geselecteerde benoemingen zijn van voor inwerkingtreding van het beleidskader. Dit geldt ook voor de drie geselecteerde voordrachten, waarbij de zoektocht voor één voordracht precies ten tijde van de motie speelde, maar in gesprekken kwam naar voren dat de kandidaat al in beeld was voordat het beleidskader werd vastgesteld. Het zoeken naar personen voor twee van de vijf geselecteerde opdrachten speelde eind 2016-begin 2017, zo rond het inwerkingtreden van het beleidskader. Hoewel opdrachten niet onder het beleidskader vallen, was dit mogelijk wel een gelegenheid geweest om in lijn met het beleidskader te handelen. Bij een ervan (kwartiermaker Erfgoed) is wel rekening gehouden met het beleidskader, zo wordt gesteld. Bij de andere, het zoeken naar kandidaten als opvolger van de directeur Ruimte voor Ruimte, hebben de motie Kuntzelaers en het beleidskader Selectie en benoemingen geen rol gespeeld, omdat de opdracht niet onder het beleidskader bleek te vallen. Wel wordt gesteld dat altijd is getracht om bij bestuurlijke verantwoordelijkheden en ambtelijke adviezen steeds zo transparant mogelijk te zijn in communicatie naar elkaar toe (bestuurlijk-ambtelijk samenspel), en is de kwaliteit van bestuurder en opdracht steeds voor ogen gehouden.

#### **3.3.5 Besluit GS**

Nagenoeg alle opdrachten, voordrachten en benoemingen zijn besproken door GS in een vergadering, waarna GS een besluit hebben genomen. Een uitzondering is bijvoorbeeld de kwartiermaker Calamiteitenfonds Mijn(water)schade, GS hebben alleen kennisgenomen van de kandidaat die de portefeuillehouder voorstelde. Hoewel deze in de overzichten aan PS staat als benoeming is in een gesprek aangegeven dat het geen benoeming betreft.

### 3.3.6 Overeenkomsten en benoemingsbrieven

Bij voordrachten van leden voor een RvC en directeuren van vennootschappen wordt na benoeming door de AvA een overeenkomst opgesteld. Bij benoemingen door GS stelt de provincie een benoemingsbrief op. Voor twee van de drie geselecteerde benoemingen is de benoemingsbrief pas opgesteld/ondertekend nadat de periode van werkzaamheden was ingegaan.

Kijkend naar alle 56 dossiers constateert de rekenkamer dat overeenkomsten bij opdrachten in het algemeen met terugwerkende kracht worden opgesteld, ze worden ondertekend nadat uitvoering al is begonnen of, in een enkel geval als de opdracht al is afgerond. Bij de geselecteerde opdrachten was in alle gevallen sprake van overeenkomsten met terugwerkende kracht. In gesprekken met de ambtelijke organisatie worden hier verschillende verklaringen voor gegeven, namelijk:

- Zomerperiode
- Afspraken zijn mondeling al gemaakt, het op papier zetten heeft dus geen 'haast'
- Urgentie (er wordt prioriteit gelegd bij de start van de uitvoering, procesmatige zaken zijn van lagere prioriteit)
- Er moeten nog zaken worden uitgezocht voordat de overeenkomst kan worden opgesteld (bijvoorbeeld juridisch)
- Onzorgvuldige uitvoering van procedures ('stond niet op het netvlies')

Omvang van de inzet varieert sterk, van € 5.000 tot € 74.500 per jaar. De rekenkamer constateert dat vergoedingen en tarieven binnen de normen van de provincie vallen, en bovendien gelijk aan of lager dan in de markt zijn.

### 3.3.7 Monitoring en evaluatie

Kijkend naar alle 56 dossiers betreffende opdrachten en benoemingen geldt dat voor monitoring en evaluatie, en in dat kader het inzicht in resultaten en beoordeling, er grote verschillen bestaan.<sup>18</sup> Bij de helft van de opdrachten is als resultaat een advies of rapport opgeleverd. Soms is er sprake van een evaluatie of voortgangsgesprekken, al dan niet met een schriftelijk verslag. Uit gesprekken en dossiers blijkt dat evaluaties meestal, maar niet altijd plaatsvinden. Zo heeft voorafgaand aan verlenging van de benoemingen van voorzitters van de Nationale Parken geen evaluatie plaatsgevonden, omdat het, zo wordt gesteld, geen herbenoeming betrof maar een verlenging. Bij de kwartiermaker Erfgoed is niet geëvalueerd, maar is afgesloten met het opgeleverd eindrapport. Uit de dossiers van de geselecteerde opdrachten blijkt dat (voor verlengingen) wel evaluatieve en/of voortgangsgesprekken hebben plaatsgevonden, maar daarvan niet altijd een verslag is gemaakt. Voor sturen op prestaties en evaluaties is wat is vastgelegd in de benoemingsbrief of overeenkomst van belang. Bij de inzet van ambassadeurs was de wijze waarop dat was gedaan, volgens een gesprekspartner, 'dun'; destijds is in de toenmalige context bewust gekozen voor een generieke rolomschrijving.

Ambtenaren gaven in de gesprekken over de door ons geselecteerde casussen aan erg tevreden te zijn over de ingezette personen, en men is van mening dat de keuze voor deze personen een goede was. Dit blijkt ook uit gevoerde evaluatieve gesprekken en verlengingen.

---

<sup>18</sup> Bij voordrachten ligt dit bij de AvA.

### 3.3.8 Informatievoorziening aan PS

De rekenkamer constateert dat informatievoorziening aan PS over de geselecteerde casussen met name verloopt via de P&C-documenten. In de jaarstukken (waar van toepassing ook in de paragraaf Verbonden Partijen) wordt vaak informatie gegeven over het bredere project waar de inzet deel van uitmaakt. Bij informatievoorziening over de casussen in het algemeen wordt de link met het provinciale beleid en de provinciale doelstellingen duidelijk gelegd, waarbij ook vaak wordt verwezen naar andere vormen van informatievoorziening door PS en eerder door PS vastgestelde kaders. Een uitzondering vormt de Provinciale Adviescommissie Film, deze zijn we niet tegengekomen in de jaarstukken, al wordt wel genoemd dat er subsidies op gebied van film worden toegekend.

De rekenkamer constateert dat informatievoorziening over de specifieke inzet van de personen in de jaarstukken beperkt is. De ingezette personen worden over het algemeen niet genoemd. Zo wordt bijvoorbeeld regelmatig gerapporteerd over de verschillende handelsmissies naar China en Azerbeidzjan en de resultaten die daar bereikt zijn, maar wordt hierbij niet gesproken over de ambassadeurs. Eén uitzondering betreft de kwartiermaker Erfgoed, waarbij de naam werd vermeld na het afleveren van het eindrapport. In de helft van de gevallen (4 van de 8 functies) wordt gerapporteerd over de functie of inzet. Zo staat in de jaarstukken 2012 dat de provincie en Maastricht University Holding ieder een commissaris bindend hebben voorgedragen voor Brains Unlimited B.V., die inmiddels zijn benoemd.

In enkele gevallen worden PS nog geïnformeerd buiten de P&C-documenten om. PS ontvingen:

- Tot en met 2011: Halfjaarlijkse voortgangsrapportage Ruimte voor Ruimte. In 2011 werden PS daarin ook geïnformeerd over de benoeming van de beherend directeur, met naam. Na 2011 heeft rapportage, conform het coalitieakkoord 2011-2015, via de P&C-cyclus plaatsgevonden.
- Mededelingen portefeuillehouder of brieven, zoals:
  - de brief Voortgang van de Ruimte voor Ruimte regeling d.d. 17-02-2017. In deze brief wordt onder andere gesteld dat de huidige beherend directeur zijn werkzaamheden wil beëindigen. PS worden geïnformeerd over het profiel voor de nieuwe beherend directeur. Er wordt niet gemeld of er al iemand voor deze functie in beeld is.
  - de Mededeling portefeuillehouder inzake toezeggingen Erfgoed d.d. 18-04-2017 waarin wordt vermeld dat PS via het overzicht persberichten op de hoogte zijn gebracht van de inzet kwartiermaker Erfgoed<sup>19</sup>, en wordt gesteld dat rekening is gehouden met het kader 'Selectie en Benoemingen door Gedeputeerde Staten'. PS worden tevens geïnformeerd over de voorziene werkzaamheden van de kwartiermaker.
  - Voortgangsnota Internationalisering d.d. 04-07-2017. Deze bevat onder andere informatie over voortgang en resultaten van de provincie met betrekking tot China en Azerbeidzjan. Ook hier worden de ambassadeurs niet genoemd.
  - Basisrapportage Chemelot Campus en Maastricht Health Campus d.d. 10-01-2012 waar in de bijlage wordt gesteld dat de provincie de voorzitter voor de RvC Brains levert, die krachtig, ervaren en onafhankelijk moet zijn. Ook wordt vermeld wie daarvoor door de provincie is voorgedragen.

<sup>19</sup> In de jaarstukken 2016 worden PS al geïnformeerd dat in 2017 een onafhankelijke kwartiermaker zal worden ingezet om de erfgoedtransitie verder vorm te geven.

### 3.4 Onderzoeken en rapportages in algemene zin

#### 3.4.1 Onderzoeken en rapportages opdrachten, voordrachten en benoemingen

De rekenkamer constateert dat er tot 2017 nauwelijks inzicht (aan PS) werd gegeven specifiek over voordrachten of benoemingen, over opdrachten werd alleen over de rechtmatigheid van aanbestedingen in algemene zin gerapporteerd. Dit gebeurde via het zogenoemde nalevingsonderzoek, een integrale rapportage aanbestedingen en de P&C-cyclus.<sup>20</sup> Vanaf 2017 heeft daarnaast rapportage plaatsgevonden via de *Mededelingen portefeuillehouder (overzicht) benoemingen door GS*, conform het Beleidskader Selectie en benoemingen. Desgevraagd heeft een PS-lid tegenover de rekenkamer aangegeven dat deze overzichten redelijk goed aan de bedoeling van de motie voldoen. De rekenkamer constateert dat PS in de invulling nog wel een aanscherping nodig achten, gezien de motie uit 2019 waarin nogmaals wordt gevraagd om transparantie, diversiteit en integriteit. De rekenkamer constateert los daarvan dat er nog verbetering mogelijk is in de overzichten. Door in de overzichten ook voor opdrachten in te gaan op de wijze van werving kan de provincie de transparantie verder vergroten. Bovendien is toelichting op de wijze van werving niet consistent, soms wordt wel en soms geen inzicht gegeven in het aantal kandidaten.

#### 3.4.2 Onderbouwing bevindingen 3.4.1

Voor opdrachten geldt dat jaarlijks nalevingsonderzoek naar het aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd, conform de Limburgse kaders.<sup>21</sup> Daarnaast ontvangen PS jaarlijks een integrale rapportage, die sinds 2017 ook de resultaten van het nalevingsonderzoek omvat. Hierin wordt in algemene zin ingegaan op opdrachtverstrekkingen en sinds 2018 (op verzoek van PS) ook op het aantal keer en de motivatie waarom daarbij is afweken van de regels. Over specifieke opdrachten wordt niet gerapporteerd.

Uit de nalevingsonderzoeken komen geen bijzondere bevindingen naar voren, over het algemeen handelt de provincie rechtmatig en conform het aanbestedingsbeleid, zo wordt gesteld. In 2017 is 12 keer en in 2018 9 keer gemotiveerd afgeweken, waarbij wordt aangegeven dat de gegeven motivatie rechtmatig is, conform de Gids Proportionaliteit.

In het Jaarverslag 2018 werd, op verzoek van PS, voor het eerst gerapporteerd over de omvang van het totaal aan opdrachten. Er werd niet afzonderlijk gerapporteerd over de opdrachten aan oud-politici. Ambtelijk is aangegeven dat deze opdrachten ook niet apart worden geregistreerd. Ook wordt niet ingegaan op bijvoorbeeld 'aan wie en op welke manier (via welke aanbestedingsprocedure)' de opdracht is verstrekt.

In de *Mededelingen portefeuillehouder (overzicht) benoemingen door GS* (sinds 2017) wordt voor opdrachten, voordrachten en benoemingen door GS gerapporteerd over de naam, functie en datum GS-besluit. Er wordt niet aangegeven welke personen oud-politici zijn, maar de lezer kan dit wel zelf achterhalen. In 2018 is voor de eerste keer ook toegevoegd de wijze van werving. Dit is geen verplichting vanuit het beleidskader. De rekenkamer constateert dat de toelichting op de werving zich beperkt tot de inzet waarop het beleidskader van toepassing is. Dit betekent dat geen toelichting wordt gegeven op de werving door de provincie bij opdrachten door GS, terwijl daarover wel vergelijkbare informatie gegeven zou kunnen worden. Verder constateert de rekenkamer dat in de toelichting op

<sup>20</sup> Zie paragraaf 3.3.8 voor een uitgebreid overzicht van informatievoorziening via de P&C-documenten.

<sup>21</sup> In 2017 en 2018 verscheen naast het nalevingsonderzoek ook een rapport van de onderzoeksfunctie van PS: Rapport Onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van de provincie Limburg (trap 1, 27 oktober 2017) en Rapport onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van de provincie Limburg (trap 2, 7 december 2018).

de werving niet altijd 'dezelfde' informatie wordt gegeven. Zo wordt soms wel en soms geen inzicht gegeven in het aantal kandidaten dat heeft 'gereageerd' of waaruit gekozen is. PS hebben na ontvangst van de mededelingen geen opmerkingen gemaakt over de overzichten.

Sinds 2019 worden bij de overzichten ook de overeenkomsten van deze opdrachten zonder geheimhouding ter inzage gelegd voor PS, als de Wet openbaarheid van bestuur zich daartegen niet verzet. De rekenkamer constateert dat PS conform het beleidskader via de overzichten achteraf worden geïnformeerd aan wie door GS een opdracht is gegund en wie ze hebben voorgedragen en benoemd. In PS is meermaals de wens geuit om betrokken te zijn bij benoemingen of toestemming te verlenen bij afwijken van de aanbestedingsregels. Dat werd echter afgewezen, met de argumentatie dat werving en selectie geen politiek karakter heeft, en dat beslissen tot inzet een bevoegdheid van GS is (zie ook hoofdstuk.2). De rekenkamer constateert dat ook in het beleidskader in het proces van werving en selectie geen rol voor PS is vastgelegd.

### 3.4.3 2015-2020 Informatieopdrachten, voordrachten of benoemingen in PS

De rekenkamer constateert dat de nalevingsonderzoeken en integrale rapportages in de periode 2013 tot en met 2016 niet actief met PS zijn gedeeld, maar vanaf 2018 weer wel. Naast de overzichten benoemingen zijn PS op diverse momenten (soms na vragen) in algemene zin of over specifieke casussen geïnformeerd over opdrachten, voordrachten en/of benoemingen. Vooral naar aanleiding van berichten in de media is in PS uitgebreid gediscussieerd en aandacht gevraagd voor dit soort inzet.<sup>22</sup>

De rekenkamer constateert dat er in PS vanaf 2015 met regelmaat gesproken is over opdrachten, voordrachten en benoemingen. In enkele gevallen betrof dat de inzet van een specifieke oud-politicus. PS vragen daarbij vooral aandacht voor meer transparantie, diversiteit en integriteit.

In 2016 en 2019 ontstond onrust binnen PS, in de Limburgse samenleving en 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 daarbij meermaals stelden dat zij netjes binnen alle kaders gehandeld hebben en er geen sprake is van vriendjespolitiek. Aan bijvoorbeeld de gevoeligheid van gemaakte keuzes werd geen aandacht besteed. In 2016 werd vanuit PS gesteld dat ze zich niet kunnen onttrekken aan het feit dat er bij de betreffende benoeming weinig oog was voor de maatschappelijke discussie rondom integriteit en dat wat dat los kan maken.

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 er binnen GS verschillend wordt gereageerd, zo wordt door een gedeputeerde aangegeven dat deze niet veel kan met het begrip 'schijn van belangenverstremgeling', waarbij wordt gesteld dat men zich tegen schijn niet kan verdedigen, en een dergelijke term ook niet vol te houden is in het recht. Een andere gedeputeerde stelt dat GS altijd bezig zijn met integriteit, waarbij het zowel om de letter als de geest van de wet gaat. Hoewel GS en PS in het beleid en discussies dezelfde waarde toekennen aan het belang van integriteit en ieder dat belang op zijn netvlies heeft, lijkt

<sup>22</sup> Alle inwoners van Limburg, belangenorganisaties, overheidsorganisaties en bedrijven hebben het recht om tijdens een Statenvergadering te spreken over een onderwerp dat op de agenda staat. Een van de onderwerpen waarover het woord niet gevoerd kan worden, zijn benoemingen, keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen (artikel 17 'Spreekrecht externen' van de Verordening van Provinciale Staten van de Provincie Limburg bevattende het reglement van orde van Provinciale Staten van Limburg 2019).

gezien onder andere bovenstaande dat GS en PS met het oog op integriteit in de praktijk anders tegen het omgaan met inzet van oud-politici kijken. Ook uit een gesprek met een PS-lid komt dit beeld naar voren.

### Onderbouwing

In 2016 reageerde de verantwoordelijk gedeputeerde bijvoorbeeld op de benoeming van vier Limburgse oud-politici waar bij enkele integriteitsvragen waren gerezen, dat hij eerder geen moment had stilgestaan bij hun achtergrond, en hij noemde hun verleden 'geen beletsel'. Wel werd daarbij vanuit GS de motie Kuntzelaers omarmd, waarbij werd aangegeven dat er geen sprake was geweest van vriendjespolitiek of de schijn daarvan en dat verwacht werd dat transparante communicatie over de wijze van benoemen ertoe zou bijdragen dat deze beelden niet meer zouden ontstaan.

In 2019 ontstond echter weer onrust na een artikel van het NRC/De Limburger waarin werd gesteld dat Limburg relatief veel oud-politici inzet. Ook toen werd vanuit GS alleen aangegeven dat ze nooit hebben afgeweken van de geldende regels en dat als de inzet van één oud-politicus niet wordt meegeteld het om normale bedragen/getallen gaat. De CdK communiceerde ook met de minister van BZK in het kader van de ontstane onrust. Dit gebeurde onder andere in een ambtsbericht na vragen in de Tweede Kamer over de kwestie. Ook in deze reactie werd de nadruk gelegd op rechtmatigheid, zo werd aangegeven dat niet in strijd met de geldende regels is gehandeld en dat alleen in 1 geval initieel niet was gehandeld conform de aanbestedingsregels.

In een gesprek met de rekenkamer gaf een PS-lid aan dat dit dossier (inzet oud-politici) sterk vanuit een P&O-perspectief wordt behandeld. Hij geeft aan dat de CdK tegenover PS niet naar voren trad, ook niet op het onderdeel integriteit. Het PS-lid vindt het opmerkelijk en jammer, en stelt dat het bij de rol van de CdK, die immers verantwoordelijk is voor integriteitskwesties, zou passen meer zichtbaar naar voren te treden of de verantwoordelijkheid te nemen voor het integriteitsonderdeel.

In het kader van de motie uit 2019 meldde GS begin 2020 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 er geen redenen worden genoemd waarom deze opdrachten, waar in het verleden veel kritische vragen over zijn gesteld, zijn beëindigd. In gesprekken over de inzet van enkele van deze personen gaven ambtenaren aan erg tevreden te zijn over de inzet van deze personen. Deze opdrachten liepen in 2019 af en zijn niet verlengd, terwijl uit de gesprekken blijkt dat op punten vanuit de ambtelijke organisatie nog wel behoefte is aan deze inzet. Dit roept de vraag op waarom GS deze opdrachten niet hebben verlengd.

### 3.5 Integriteit in algemene zin

De provincie heeft in de afgelopen jaren langs de drie sporen van het beleid gestuurd op naleving van het integriteitsbeleid. Zo zijn er maatregelen genomen ter beheersing van integriteitsrisico's. Ook is er op ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau in onder andere introductieprogramma's, trainingen en workshops aandacht gegeven aan (de uitgangspunten van) integriteit ter bevordering van het integriteitsbewustzijn. De laatste jaren wordt daarbij ook aandacht gevraagd voor het organiseren en waarderen van tegenspraak om het kritisch vermogen bij alle

betrokkenen te kunnen versterken.<sup>23</sup> GS-nota's en voorstellen van GS aan PS worden daarop getoetst door een zogenaamd 'toetsteam', bestaande uit de algemeen directeur en de bestuurs- en directiesecretaris. Ze doen dat in afstemming met medewerkers van onder meer de clusters Financiën, Juridische Zaken en de Concernstaf.

Ook is sinds 2015, conform de Provinciewet, een Statencommissie Integriteit actief, waarvoor ook een externe adviseur Integriteit is aangesteld die tevens fungeert als vertrouwelijk meldpunt voor mogelijke integriteitsschendingen. In een gesprek met leden van deze commissie is aangegeven dat echter geen overdracht heeft plaatsgevonden bij het aanstellen van nieuwe leden. De vergaderingen van deze commissie zijn besloten en er worden vertrouwelijke verslagen van gemaakt.

Uit de jaarverslagen van de CdK blijkt dat hij geregeld aandacht vraagt en besteedt aan het belang en de noodzaak van integriteit, zowel binnen de provinciale organisatie als daarbuiten (zorgplicht van de CdK voor bestuurlijke integriteit artikel 175 lid 2 Provinciewet). Integriteit omvat, zo geeft hij aan, het handelen conform de wet, de ethische of morele component en het dagelijks daarop alert blijven/blijven leren. Onder leiding van de CdK is in 2013 de integriteitsbevordering ook Limburg breed opgepakt. Deze samenwerking is in 2016 door de minister van BZK beloond met de Ien Dales Integriteits Award. De rekenkamer constateert dat deze prijs zeer kort na de onrust die in 2016 over integriteit bij de benoeming van vier voorzitters werd toegekend, en dat door de provincie niet (openbaar) is gereflecteerd over deze tegenstelling. De mededeling waarin GS PS op de hoogte brengen over de ontvangst van deze prijs, stond samen met het beleidskader voor transparantie, diversiteit en integriteit in december op de lijst van ingekomen stukken van een Statencommissie. In het kader van de Limburg brede samenwerking is ook de website integriteitlimburg.nl ontwikkeld. De rekenkamer constateert echter dat deze website niet meer 'actief' lijkt (te worden bijgehouden) en niet meer actueel is. Het laatste nieuws dateert namelijk van november 2016, de meest recente beleidsdocumenten stammen uit 2016 en zijn niet allemaal meer actueel. De rekenkamer heeft de site voor het laatst 13 maart 2020 bekeken.

De rekenkamer constateert dat integriteit 'leeft' in de provincie. In gesprekken werd positief gereflecteerd op de maatregelen die de provincie heeft genomen, en werd tevens gesteld dat het invoeren van het Beleidskader Selectie en benoemingen 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. Wel constateert de rekenkamer dat het beeld bij gedeputeerden erg positief is, zo stelt een gedeputeerde dat men in Limburg alerter en preciezer is bij inzet van oud-politici dan men in andere provincies is, en wordt in gesprekken gerefereerd naar de Ien Dales Award.

---

<sup>23</sup> In 2014 publiceerde de rekenkamer gelijktijdig met haar onderzoeksrapport *De provincie Limburg als lerende organisatie*, het boekje *Aanspreken en verbinden*. In die publicatie houdt de rekenkamer een pleidooi voor het organiseren van kritische tegenspraak.

## Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

### Provincie Limburg

Wijziging Beleidsregels Aanbestedingen provincie Limburg (december 2008)
Statenvoorstel Aanpassing Beleidsregels aanbestedingen (augustus 2010)
Brief GS Advies inzake voorstel Aanpassing beleidsregels aanbesteden (september 2010)
Ontwerpbesluit PS Limburg aanpassing beleidsregels aanbestedingen (augustus 2010)
Beleidsregels aanbestedingen Provincie Limburg (oktober 2010)
Beleidsregels aanbestedingen Provincie Limburg (april 2013)
Mededelingen Portefeuillehouder voor commissie Economie, Bestuur en Duurzaamheid (o.a. inzake inwerkingtreding nieuwe Aanbestedingswet per 01-04-2013) (maart 2013)
Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg 2017 en Wijzigingsbesluit (2020)
Onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van de provincie Limburg (trap 1) (PS, oktober 2017)
Mededeling portefeuillehouder inzake onderzoek CvO naar aanbestedingsbeleid (november 2017),
Algemene Inkoopvoorwaarden Provincie Limburg 2015 voor leveringen en diensten (2017)
Onderzoek naar de ervaringen met het aanbestedingsbeleid van de provincie Limburg (trap 2) (PS, december 2018)
Integrale jaarrapportage inzake Inkoop en Aanbestedingen 2017; Evaluatie van uitvoering en beleid (april 2018)
Rapportage Onderzoek naleving aanbestedingsregels 2018 (mei 2019)
Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Provincie Limburg (november 2018), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Limburg 2018 (februari 2019), Opvolging aanbevelingen onderzoek aanbestedingen en toezeggingen portefeuillehouder in FEB 1 februari 2019. Brief GS aan PS welke ook omvat het Aangepast Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Limburg 2018 (maart 2019) Gewijzigd Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Limburg 2019
Mededeling portefeuillehouder inzake afdoening toezegging 8444 (n.a.v. de behandeling van het Sonderend stuk gewijzigd Inkoop- en aanbestedingsbeleid, brief GS van 12-03-2019) (mei 2019)
Motie 786, Kuntzelaers, Onderwerp: Selectie- en benoemingsprocedures (september 2016)
Mededeling portefeuillehouder inzake Beleidskader 'Selectie en benoemingen door Gedeputeerde Staten' (december 2016)
Mededelingen portefeuillehouder inzake benoemingen 2015-2017; 2018; 2019 (2017-2020)
Informerende notitie inzake externe inhuur en opdrachtverstrekkingen (oktober 2018)
Mededeling portefeuillehouder inzake afdoening toezegging 8474 Lobby-inzet en benoemingen diverse beleidsvelden (juni 2019)
Bevoegdhedenverordening Provincie Limburg (juni 2011)
Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van Gedeputeerde Staten Provincie Limburg 2014 (juli 2014)
Gedragscode Bestuurlijke Integriteit leden van Provinciale Staten van Limburg 2017 (juli 2017) (Idem 2014)
Moresprudentie Provinciale Staten Limburg (juli 2017)
Toelichting en moresprudentie bij deel II van de Gedragscode Integriteit leden PS provincie Limburg 2017 (juli 2017)
Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden van Gedeputeerde Staten provincie Limburg 2017 (juli 2017) (Idem 2014)
Uitvoeringskader sturing in samenwerking: Beschrijving financiële instrumenten en verbonden partijen (2013)
Sturing in samenwerking 2.0: Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader (februari 2017)
Beleidsregel topbeloningen Provincie Limburg 2012 (augustus 2012), Beleidsregel topbeloningen Provincie Limburg 2013



(januari 2013), Gewijzigde Beleidsregel topbeloningen Provincie Limburg 2013 (maart 2016)
Uitvoeringsregeling Verordening rechtspositie gedeputeerden, staten- en commissieleden 2017 (mei 2018)
Verordening rechtspositie gedeputeerden, Staten- en commissieleden Provincie Limburg 2018 (september 2018)
Verordening rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers Provincie Limburg 2019 (mei 2019)
Mededeling portefeuillehouder inzake Wob-verzoek van De Limburger/NRC naar aanleiding van benoemingen door Gedeputeerde Staten (april 2019)
Beantwoording aanvullende vragen inzake Wob-beschikking/besluit d.d. 12 april 2019 (mei, juni 2019)
Beantwoording aanvullende vragen inzake Wob-beschikking d.d. 14-02-2019 (maart 2019)
Beantwoording GS vragen Van Rey inzake Wob verzoek dagblad De Limburger (maart 2019)
Mededelingen portefeuillehouder inzake het ambtsbericht inzake publicaties in de media over opdrachtverlening aan oud-bestuurders (oktober 2019)
Antwoorden bewindspersonen inzake publicaties opdrachtverlening oud-bestuurders (n.a.v. vragen minister BZK) (oktober 2019)
Notulen en deelverslagen van relevante PS- en commissievergaderingen
Jaarstukken 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018 en Collegeprogramma's 2011-2015; 2015-2019; 2019-2023
HRM-brieven 2015; 2016; 2017; 2018; addendum 2019 (september 2015, juli 2016, mei, oktober 2017, mei, oktober, november 2018)
Onderzoeksrapport externe inhuur (onderzoekscmissie) (2015)
Jaarverslagen vertrouwenspersoon en Mededeling portefeuillehouder inzake jaarverslag vertrouwenspersoon 2015 (augustus 2016)
Jaarverslagen 2016-2018 Gouverneur provincie Limburg Theo Bovens (2016-2019)
Door de provincie Limburg aangeleverde documentatie over opdrachten, voordrachten en benoemingen van (oud-)politici (56)
Informatie op de websites <a href="http://www.integriteitlimburg.nl">www.integriteitlimburg.nl</a> (laatstelijk geraadpleegd op 13-3-2020) en <a href="http://www.limburg.nl">www.limburg.nl</a>

## Overige

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (juli 2009), Handreiking Integriteitsaspecten van Werving en Selectie
Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (juli 2010), Handreiking Belangenverstrengeling
BIOS Integriteitwijzers
Boel Zanders Advocaten (september 2010), Memo nieuw provinciaal aanbestedingsbeleid (aan de Provincie Limburg)
IPO, VNG, UvW, BZK (april 2010), Handreiking integriteit politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen: met modelgedragscode. Idem (september 2013) 2 <sup>e</sup> gewijzigde druk.
IPO, VNG, UvW, BZK (september 2013), Handreiking integriteit politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen: met modelgedragscode; 2 <sup>e</sup> gewijzigde druk. Handreiking integriteit politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen: met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders; 3 <sup>e</sup> gewijzigde druk (maart 2016)
Ministerie van BZK (juni 2009), Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur
Nationale Ombudsman (juni 2019), Behoorlijkheidswijzer
Organization for Economic Co-operation and Development (2009), OECD Principles for Integrity in Public Procurement
Provincie Overijssel (januari 2015), Gedragscode bestuurders provincie Overijssel 2015
Provincie Overijssel, gemeente Zwolle, gemeente Kampen (2015), Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten gemeente Zwolle, gemeente Kampen, provincie Overijssel 2015
Provincie Overijssel (juli 2016), Nota Verbonden Partijen Overijssel (bijlage bij statenvoorstel)
Provincie Overijssel, gemeente Zwolle, gemeente Kampen (september 2017), Inkoopbeleid gemeente Zwolle, gemeente

Kampen en provincie Overijssel
Provincie Overijssel (oktober 2019), Gedragscode Integriteit Commissaris van de Koning en gedeputeerden, provincie Overijssel 2019
Provincie Zuid-Holland (maart 2016), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Zuid-Holland 2016
Provincie Zuid-Holland (oktober 2016), Beleidsnota verbonden partijen en overige deelnemingen 2016-2019
Provincie Zuid-Holland (november 2016), Gedragscode Integriteit commissaris van de Koning en gedeputeerden van de provincie Zuid-Holland)
Provincie Zuid-Holland (december 2018), Algemene Inkoopvoorwaarden Provincies 2018 voor leveringen en diensten Zuid-Holland
Rijk, Aanbestedingswet 2012 geldend van 18-04-2019 t/m heden en Memories van toelichting 2009-2010; 2016
Rijk (april 2019), Aanbestedingsbesluit geldend van 18-04-2019 t/m heden
Rijk (juli 2019), Algemene wet bestuursrecht geldend van 21-07-2019 t/m heden
Rijk, Provinciewet geldend van 01-01-2019 t/m heden en Memorie van Toelichting 2013
Rijk (december 2018), Grondwet geldend van 21-12-2018 t/m heden
Schrijfgroep Gids Proportionaliteit (april 2016), Gids Proportionaliteit, 1 <sup>e</sup> herziening

## Bijlage 2 Lijst gesprekspartners

Naam	Functie
De heer J.P. (Joost) van den Akker	Gedeputeerde
De heer P.C.M.G. (Paul) Baeten	Clustermanager Cluster Strategie
Mevrouw M.A.E. (Manette) Baggen	Externe adviseur integriteit
De heer Th.J.F.M. (Theo) Bovens	Commissaris van de Koning
Mevrouw A.M.P.A. (Annemiek) Canjels	Senior Beleidsmedewerker Cluster Economie en Innovatie
Mevrouw M.S. (Mariëlle) Dabekaussen	Stafadviseur Directie / Concernstaf
De heer L.A. (Lennard) van Damme	Programmamanager Cluster Ontwikkeling
De heer G.H.E. (Guido) Derks	Algemeen Directeur / Provinciesecretaris
Mevrouw R. (Ruby) van Dinther	Plaatsvervangend Kabinetschef CdK
De heer F. (Frans) Geraedts	Eigenaar, adviseur en trainer bij G&I (Governance & Integrity)
De heer P.L.M. (Paul) Geraets	Strategisch Financieel Adviseur Cluster Financiën
De heer H. (Hans) Groot	CAOP Adviseur Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers
De heer L.W.J.C. (Leo) Huberts	Emeritus hoogleraar bestuurskunde VU
De heer G.P.J. (Ger) Koopmans	Gedeputeerde
De heer J.J.M. (Jasper) Kuntzelaers	Lid Provinciale Staten
De heer R. (Robbert) Lambriex	Senior Beleidsmedewerker Internationale Handelsbevordering Cluster Economie
De heer H.J.H. (Hubert) Mackus	Gedeputeerde
Mevrouw N.J.T.L. (Nathalie) Ploem	Clustermanager Cluster Juridische Zaken en Inkoop
Mevrouw P.S.M.L. (Pascale) Plusquin	Lid Provinciale Staten en voorzitter Statencommissie Integriteit
De heer J.M.M. (Jos) Rempelberg	Stafadviseur Directie / Concernstaf
De heer M.P.T. (Marc) Rongen	Stafadviseur Cluster Juridische Zaken en Inkoop
Mevrouw C.M.P. (Cecile) Salomons	Clustermanager Cluster Natuur en Water
Mevrouw K.L. (Karianne) Schmitz-Winthagen	Adjunct Clustermanager Cluster Cultuur
De heer H.F.M. (Bart) van Sloun	Programmamanager Cluster Economie
Mevrouw M.I.H. (Merel) Theloesen	Senior Beleidsmedewerker Cluster Cultuur
De heer G.H.M.F. (Frank) Vaessen	Clustermanager Cluster Ontwikkeling
De heer P.G.H.M. (Paul) Vossen	Programmamanager Cluster Ontwikkeling
Mevrouw C.G.M. (Carola) van de Weijden	Directeur

## Bijlage 3 Onderbouwing bevindingen paragraaf 2.1 en 2.2

### 1. Opdrachten: Bevoegdhedenverordening provincie Limburg 2010

In 2010 werd de Bevoegdhedenverordening door PS vastgesteld. Dit betreft een wijziging van de in 2003 vastgestelde Bevoegdhedenverordening. In deze verordening zijn door PS kaders geformuleerd ten aanzien van onder andere het provinciale aanbestedingsbeleid. Artikel 5 bevat uitgangspunten die GS bij het opstellen van de beleidsregels in acht moeten nemen voor aanbestedingen beneden de Europese drempelwaarde (destijds € 193.000).<sup>24</sup> Daarmee werd onder andere vastgelegd:

- dat het uitgangspunt meervoudig onderhands aanbesteden dient te zijn waarbij minimaal drie offertes worden gevraagd en de provincie kiest wie ze in de gelegenheid stelt een aanbieding te doen.
- dat GS drempelbedragen kunnen vaststellen, onder andere voor waar beneden met een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking kan worden volstaan (enkelvoudig onderhands aanbesteden; rechtstreeks, 1-op-1 gunnen).
- dat GS in bijzondere gevallen gemotiveerd kunnen afwijken van de in artikel 5 gemelde uitgangspunten.

De rekenkamer constateert dat PS in de verordening in het algemeen alleen technische kaders aan GS meegeven. Bij de bespreking van de verordening werd er door PS wel aandacht gevraagd voor andersoortige kaders zoals transparantie, integer handelen, traceer- en controleerbaarheid van het aanbestedingsproces, welke ook door GS werden beaamd/toegezegd. Deze zijn echter niet opgenomen in de verordening zelf. Verder constateert de rekenkamer dat deze verordening vanaf 15 oktober 2010 als uitgangspunt wordt gebruikt, waarmee GS hebben geanticipeerd op officiële inwerkingtreding van de verordening via publicatie in het Provinciaal Blad dat, door nu niet meer te achterhalen reden, ruim een half jaar later plaatsvond (juni 2011).

### 2. Opdrachten: Beleidsregels aanbestedingen provincie Limburg (2010, 2013, 2019)

De Beleidsregels aanbestedingen zijn op 14 oktober 2010 in lijn met de wijzigingen in de Bevoegdhedenverordening door GS aangepast. Ze traden op 15 oktober 2010 in werking. Daarbij werd de drempelwaarde voor onderhands aanbesteden voor leveringen<sup>25</sup> naar beneden bijgesteld naar € 50.000, waar die eerder € 100.000 was.

Vervolgens zijn de beleidsregels op 26 maart 2013 opnieuw aangepast door GS, waarna deze op 1 april 2013 in werking traden.<sup>26</sup> Ze werden aangepast om te voldoen aan de Aanbestedingswet 2012 die op dezelfde datum in werking trad.

De rekenkamer constateert dat de beleidsregels in 2013 voor het eerst, naast met name technische kaders, ook andersoortige kaders omvat met uitgangspunten als:

- objectiviteit, gelijkheid (non-discriminatoire), transparantie en proportionaliteit (uit de Aanbestedingswet 2012);
- dat elke keuze in het aanbestedingstraject op objectieve gronden gemotiveerd en schriftelijk gedocumenteerd

<sup>24</sup> Gezien de onderzochte opdrachten niet boven de Europese drempel komen, wordt in dit rapport verder niet op deze ingegaan.

<sup>25</sup> We beperken ons in deze rapportage tot 'leveringen', omdat alleen deze voor de door ons onderzochte dossiers relevant/van toepassing zijn.

<sup>26</sup> In het document beleidsregels 2010 dat op 'decentrale.regelgeving.overheid.nl' staat, staat per abuis dat de beleidsregels 2010 tot 19 februari 2015 van toepassing waren, dit moet, zo is desgevraagd vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven 'tot 1 april 2013' zijn.

dient te worden. Voorbeelden daarvan zijn de keuze voor de wijze van aanbesteden, gestelde voorwaarden en criteria, aan welke partij(en) een offerte is gevraagd en aan wie is gegund. Dit in lijn met het motiveringsbeginsel uit de Awb.

Het aanbestedingsbeleid werd in 2018/2019 wederom geactualiseerd door GS. GS stelden het *Gewijzigd Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Limburg 2019* op 14 mei 2019 vast en het trad op 1 juli 2019 in werking.<sup>27</sup> Hiermee werd aangesloten op de herziene Aanbestedingswet, werden maatschappelijke doelstellingen opgenomen in het kader van het manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) en vragen vanuit PS in september 2018 daarover. Ook werden aanbevelingen vanuit onderzoek in 2018 en 2019 naar het aanbestedingsbeleid verwerkt.

De rekenkamer constateert dat in november 2018, bijna 2,5 jaar na inwerkingtreding van de herziene Aanbestedingswet (1 juli 2016) en het ondertekenen van het manifest MVI (8 december 2016), de eerste versie van het geactualiseerde aanbestedingsbeleid verscheen, waarin implementatie daarvan heeft plaatsgevonden. Drie jaar na wijziging van de Aanbestedingswet is het daarop aangepaste aanbestedingsbeleid in Limburg in werking getreden. In reactie op schriftelijke vragen van de rekenkamer is ambtelijk aangegeven dat het deze tijd in beslag heeft genomen, omdat er diverse conceptversies zijn opgesteld wat te maken had met het draagvlak van alle betrokkenen en de invulling van de (maatschappelijke) inkoopdoelen.

In het document worden het beleid en de procedures beschreven welke dienen bij te dragen aan het bereiken van de ambities van de provincie.<sup>28</sup> De missie luidt: inkoop draagt bij aan het creëren van een zo groot mogelijke maatschappelijke waarde door het efficiënt en effectief inzetten van publieke gelden. De vier uitgangspunten die de provincie bij opdrachten/aanbesteden wil hanteren zijn:

#### 1. Juridisch en integriteit

Een integere, betrouwbare, transparante en uniforme handelswijze door het naleven van wet- en regelgeving, zoals de beginselen uit de Aanbestedingswet, Awb, Provinciewet, AIV en gedragscodes.

Dit omvat onder andere gelijke behandeling, transparantie, voorwaarden en eisen dienen relevant en in verhouding tot aard en omvang van de opdracht te zijn, besluiten worden zorgvuldig voorbereid, genomen en gemotiveerd, elk risico op belangenverstrengeling en bevoordeling wordt uitgebannen (bestuurlijke en ambtelijke integriteit staan voorop, functiescheiding en vier-ogen-principe), opdrachten zijn duidelijk en ondubbelzinnig, toezeggingen worden nagekomen en er is een klachtenmeldpunt voor ondernemers.

#### 2. Economisch

Op objectieve gronden wordt een passende aanbestedingswijze gekozen en ondernemers die tot de procedure worden toegelaten, waarbij zoveel mogelijk kansen aan Limburgse ondernemers worden geboden.

<sup>27</sup> Eind 2012 besloten de provincie Limburg en de gemeenten Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht om hun krachten te bundelen op het gebied van bedrijfsvoeringstaken in een Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL). In 2014 werd in dat kader het *Gemeenschappelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014* vastgesteld door de afzonderlijke partners, zo ook door GS. In 2015 besloten GS echter af te zien van deelname aan het SSC-ZL. Desgevraagd is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat daardoor voor de provincie ook het *Gemeenschappelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014* nooit in werking is getreden.

<sup>28</sup> De rekenkamer merkt op dat deze in lijn zijn met deze uit het eerder opgestelde *Gemeenschappelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014*.

Opdrachten	Aanbestedingswijze*	Toets inkoopcentrum
€ 0 - € 3.000	Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking (enkelvoudig onderhands: 1 offerte) met mondeling verzoek tot offerte	Nee
€ 3.000 - € 50.000	Enkelvoudig onderhands met schriftelijk verzoek tot offerte	Vanaf € 20.000
€ 50.000 – € 221.000	Meervoudig onderhands met minimaal 3 offertes	Ja
<b>Meerwerk/aanvullend</b>		
10% van opdracht en < € 221.000	Aan huidige ondernemer	
In andere gevallen	Opnieuw aanbesteden	

\* Beperkt tot voor dit onderzoek relevante categorieën.

## 2. Organisatorisch

Professionele inkooporganisatie waarbij het inkoopcentrum de organisatie faciliteert. Een beslissing tot afwijken van de aanbestedingsregels is voorbehouden aan GS, waarbij het besluit afdoende gemotiveerd moet zijn. In de beleidsregels 2010 was dit opgenomen in artikel 15, in de regels 2013 in artikel 16 en in 2019 valt het onder “maatwerk”. Uitvoering van beleid wordt gemonitord, periodiek geëvalueerd (onder andere via nalevingsonderzoeken en de accountantscontrole) en jaarlijkse verantwoord aan PS via een integrale rapportage. De bevoegdheden zijn geregeld in het mandaatbesluit.

## 3. Maatschappelijk

Met het oog op het manifest MVI wordt inzet op SROI, CO2-reductie (duurzaamheid) en (euregionaal) MKB gewaardeerd.

Het aanbestedingsproces kent de volgende stappen:

### 1. Bepaling externe opdracht

Adequate vastlegging opdrachtoomschrijving/inkoopbehoefte, besluit directie in- of extern uitvoeren en vastlegging daarvan, op basis van inschatting omvang opdracht soort aanbestedingswijze bepalen met onafhankelijke toets door het inkoopcentrum bij opdrachten vanaf € 20.000. Als het daadwerkelijke bedrag van opdrachtverstrekking hoger ligt dan geschat, kan dat resulteren in een onrechtmatige aanbesteding. Selectie- en gunningscriteria worden bepaald.

### 2. Aanvraag offertes

Via een offertevraag welke voornoemde criteria omvat, worden, afhankelijk van de aanbestedingswijze, een of meerdere offertes opgevraagd.

### 3. Verstrekken externe opdracht

Op basis van de selectie- en gunningscriteria worden de potentiële opdrachtnemers en ingediende offertes beoordeeld en wordt een aanbieder gekozen. Deze keuze wordt gemotiveerd schriftelijk vastgelegd, onder andere in verband met een groter risico op bevoordeling bij onderhandse aanbesteding. Als de bevoegdheid tot beslissen hierbij bij GS ligt dienen GS te toetsen of kritische overwegingen en/of risico's zijn opgenomen in de onderbouwing. Na het (GS-)besluit wordt er een overeenkomst van opdracht (contract) opgesteld met afspraken over te leveren prestaties en de wijze en momenten waarop de realisatie daarvan wordt gemonitord en geëvalueerd.

#### 4. Uitvoering en afwikkeling opdracht

Er dient een eindbeoordeling c.q. evaluatie plaats te vinden zodra de opdracht is afgerond. Dit (onder andere) met het oog op de definitieve betaling.

### 3. Benoemingen (en voordrachten): Beleidskader Selectie en benoemingen

Op 20 december 2016 stelden GS het *Beleidskader Selectie en benoemingen door Gedeputeerde Staten* vast als uitwerking van de motie 786/Kuntzelaers c.s. die op 30 september 2016 in PS werd aangenomen. Na bijna een jaar ervaring met het beleidskader, stelden GS vervolgens op 12 december 2017 een werkwijze bij het toepassen van het beleidskader vast.

Het kader is van toepassing op voordrachten én benoemingen die tot de exclusieve bevoegdheid van GS behoren.<sup>29</sup> In een ambtelijk gesprek werd aangegeven dat alle onderwerpen die mogelijk onder de motie zouden kunnen vallen in eerste instantie van de portefeuillehouder moesten worden meegenomen. Dit was ook de insteek van de opstellers van de motie; het moest van toepassing zijn op alle soorten inzet.<sup>30</sup> Echter, om verschillende redenen, zijn uitgezonderd:

- benoemingen provinciesecretaris: dit op basis van de Provinciewet;
- benoemingen medewerkers die bij de provincie werkzaam zijn
- inzet van externe adviseurs die in opdracht van de provincie werkzaam zijn: omdat deze procedure reeds vastligt in het aanbestedingsbeleid<sup>31</sup>;
- benoemingen GS-leden in externe gremia;
- herbenoemingen: omdat er geen vacature wordt opengesteld en er geen sprake is van werving. Deze uitzondering is nog niet opgenomen in het beleidskader, maar daartoe hebben GS op 9 augustus 2018 besloten;
- benoemingen en voordrachten bij provinciale deelmeningen/verbonden partijen.

Voor deze laatste geldt dat als ze binnen de invloedssfeer van GS liggen (als aandeelhouder) wel *rekening zal worden gehouden/aansluiting wordt gezocht met de bedoeling* van de motie (bevordering transparantie en diversiteit).

Verder wordt in het beleidskader de door GS te hanteren procedure beschreven. Op hoofdlijnen:

- Voor elke vacature wordt vooraf per GS-besluit een procedure vastgesteld. Deze omvat:
  - de selectiecriteria, waarbij rekening dient te worden gehouden met het bevorderen van alle vormen van diversiteit; diversiteit naar afkomst en geslacht.
  - indien aan de orde, een functieprofiel(en) en vacaturetekst.
  - afspraken over het openstellen van de vacature;
  - afspraken over de (voor)selectie

<sup>29</sup> In de PS-vergadering van 30 september 2016 kwam in reactie op de motie vanuit de VVD een tegengeluid en werd ook als enige tegen gestemd. Aangegeven werd dat de motie overregulering betrof met als effect dat dienen in het openbaar bestuur steeds onaantrekkelijker wordt. Ook werd gesteld dat deze volstrekt onuitvoerbaar is, bijvoorbeeld bij burgemeestersbenoemingen. De motie had echter geen betrekking op deze benoemingen, omdat dit geen benoemingen door GS betreffen. In de uitwerking blijken verschillende categorieën buiten de werkingssfeer van het beleidskader te vallen.

<sup>30</sup> Om dit te bewerkstelligen zijn in de motie verschillende termen gehanteerd waaronder 'aanstelling', 'selectie' en 'benoeming'.

<sup>31</sup> De gedeputeerde had bij de motie wel toegezegd externe adviseurs te betrekken maar hier is om genoemde juridische redenen van afgezien.

- De vacature wordt opengesteld.

In principe wordt de vacaturetekst geplaatst op de website van de provincie met twee weken reactietermijn, óf, zo blijkt uit de werkwijze 2017, opengesteld via een extern bureau. Gelijktijdig laten GS netwerken raadplegen

- (Voor)selectie en gesprekken met kandidaten.

Aan de hand van de kandidaten die zich gemeld hebben en de kandidaten uit het eigen netwerk wordt een vertrouwelijke 'kandidatenlijst' opgesteld. GS stellen vervolgens vertrouwelijk vast met welke kandidaten een verkennend gesprek zal worden gevoerd. Deze selectie wordt gemaakt via toepassing van de eerder vastgestelde selectiecriteria, vacature en functieprofiel. Daarna worden deze gesprekken gevoerd.

- Benoeming of voordracht.

Na de gesprekken wordt een keuze gemaakt en draagt de portefeuillehouder deze kandidaat via een vertrouwelijke GS-nota voor benoeming of voordracht voor bij GS. GS nemen een besluit tot benoeming of voordracht, de kandidaat wordt geïnformeerd en de benoeming of voordracht wordt ofwel openbaar gemaakt of, bij niet akkoord van GS wordt de vacature opnieuw opengesteld. Bij akkoord dragen GS zorg voor formele aanstelling of, in geval van een voordracht verder geleiding. Op 6 februari 2018 is in GS besloten dat alle GS-leden ten behoeve van besluitvorming bij aandeelhoudersvoordrachten inzicht krijgen in de kandidaten en bijbehorende cv's die in de laatste ronde zijn afgevallen.

GS geven aan dat via het vooraf formuleren van het functieprofiel en het openstellen van vacatures transparantie wordt geborgd bij de invulling van vacatures en kandidaten uit diverse doelgroepen de mogelijkheid wordt geboden zich kandidaat te stellen (diversiteit).

In de werkwijze 2017 is vastgesteld dat voor *aandeelhoudersvoordrachten* niet GS, maar de directie, in afstemming met de portefeuillehouder, uitvoering geeft aan de stappen tot het moment van besluit tot voordracht door GS.

Ten slotte is in het beleidskader opgenomen dat GS periodiek monitoren in welke mate voldaan is aan het realiseren van diversiteit, transparantie en integriteit en jaarlijks aan PS rapporteren.

In het beleidskader en in verantwoordingsstukken door GS wordt met enige regelmaat gesproken over de 'intentie', 'geest' of 'bedoeling' van de motie. De rekenkamer constateert dat hier verschillende opvattingen over bestaan. Zo wordt ambtelijk gewezen op de poging zo transparant mogelijk te zijn en een profiel te gebruiken, waarbij de selectiecriteria uit het beleidskader leidend zijn. De opsteller van de motie spreekt in een gesprek met de rekenkamer van een verschil van inzicht tussen GS en PS over wat integriteit inhoudt. De geest van de motie ziet hij als het komen tot een eerlijke manier van benoemingen en selectie, PS wilden een zo representatief mogelijke afspiegeling van de bevolking en een keuze die met name is gebaseerd op kundigheid. De intentie vanuit PS gaat dus verder dan de definitie die vanuit de ambtelijke organisatie wordt gegeven. Bij het opstellen van het beleidskader is géén contact geweest met PS of de opstellers van de motie, het stuk is tevens niet sonderend voorgelegd, hoewel dit wel was gevraagd in de motie.

In een mededeling portefeuillehouder van 13 februari 2019 gaven GS aan dat ze voornemens zijn in de eerstvolgende wijziging van het beleidskader een aantal verruiming te willen formaliseren. Voorbeelden daarvan zijn:

- het voor PS ter inzage leggen van overeenkomsten van opdrachten;



- de mogelijkheid om ex-bestuurders te benoemen in een (tijdelijke) functie of hen opdrachten te verlenen en daarmee wachtgelduitgaven te beperken.

De rekenkamer constateert dat GS daarmee nu voornemens zijn regels voor opdrachten te gaan opnemen in het beleidskader, terwijl GS eerder er juist voor hadden gekozen om hierin geen regels voor opdrachten op te nemen omdat deze al in het aanbestedingsbeleid zijn opgenomen en daarmee het beleidskader ook niet van toepassing te verklaren op opdrachten.

De rekenkamer constateert dat het beleidskader, naast actualisatie, op verschillende punten voor verbetering vatbaar is. Bijvoorbeeld:

- 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, lijkt voor niet-ingewijden, niet altijd duidelijk).
- Onder het kopje 'openstellen vacature' wordt ook ingegaan op het vaststellen door GS met welke kandidaten een verkennend gesprek wordt gevoerd. Onder het kopje 'selectie' dat daarna komt, wordt pas ingegaan op afspraken over deze (voor)selectie. Zowel het feit dat je de (voor)selectie van kandidaten niet verwacht onder het kopje openstellen vacature, als het feit dat pas daarna afspraken over deze (voor)selectie aan de orde komen, komt de begrijpelijkheid niet ten goede.
- Diversiteit wordt gespecificeerd: naar afkomst en geslacht. Gevraagd of diversiteit ook betrekking heeft op variëteit in benoemde personen, is ambtelijk aangegeven dat afkomst breder opgevat dient te worden dan 'geboorteland'. De manier waarop het in het kader is verwerkt biedt, zo gaf de gesprekspartner aan, ruimte voor interpretatie.
- In het beleidskader zelf is integriteit beperkt tot de VOG-aanvraag voor kandidaten zelf. Integer handelen bij werving en selectie zijn in het beleidskader niet genoemd. Desgevraagd is ambtelijk aangegeven dat de regeling zelf een uiting van integer bestuur is, bestuurlijke integriteit wordt met het beleidskader bevorderd.

#### 4. Voordrachten en benoemingen: Sturing in samenwerking 2.0

Op 10 februari 2017 stelden PS het document SiS 2.0 vast, met kaders voor de inzet van het financiële instrumentarium dat de provincie ter beschikking staat. Het betreft een actualisatie van het in 2013 door PS vastgestelde uitvoeringskader. De rekenkamer beperkt zich in de beschrijving tot SiS 2.0 omdat deze op de voor dit onderzoek relevante passages (nagenoeg) hetzelfde is als het kader uit 2013.

Onder de instrumenten vallen ook opdrachten (zie voor de uitgangspunten daarvoor punt 2) en verbonden partijen (NV, BV, stichting of vereniging). Als de provincie in een organisatie een bestuurlijk en/of financieel belang heeft, wordt gesproken van een verbonden partij (ook wel 'deelneming' of 'participatie' genoemd). Deze voert (ook) provinciale taken uit ter realisering van provinciale doelstellingen en de provincie is mede-eigenaar en/of mede beleidsbepalend of beslissingsbevoegd.

In een vennootschap zijn drie organen relevant: een bestuur, een eventuele RvC en een AVA. De RvC houdt toezicht op de gang van zaken en het bestuur van het vennootschap en adviseert. Als de provincie actief aandeelhouder is, kan ze gebruik maken van de wettelijke bevoegdheden tot onder andere het benoemen en ontslaan van bestuurders

en commissarissen. GS hebben daarbij het uitgangspunt om te streven naar het verplicht laten instellen van een RvC (wettelijk is dit niet verplicht).

Bij de procedure van voordracht en benoeming van commissarissen dient zo veel mogelijk aansluiting gezocht te worden bij de Nederlandse Corporate Governance Code (Tabaksblat/Van Manen). Deze code voor 'good governance' geeft onder meer regels voor transparantie en (tegenaan van) belangenverstrengeling. Bij werving en selectie dient rekening gehouden te worden met onder andere de volgende aspecten, waarop GS ook dienen toe te zien:

- een duidelijke - op de betreffende vennootschap toegesneden - profielschets (deskundigheidseisen) die is opgesteld door de aandeelhouders;
- een evenwichtige samenstelling van de RvC: de benodigde inhoudelijke kennis en ervaring dienen afgestemd te zijn op de profielschets en er dient voldoende financiële expertise vertegenwoordigd te zijn;
- alleen gekwalificeerde "onafhankelijke en externe deskundigen" worden voorgedragen als bestuurder danwel als commissaris; alleen externen om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen;
- aandacht voor diversiteitsbeleid;
- voorschriften uit het beleidskader Selectie en benoemingen;
- de limitering van het maximum aantal toezichthoudende functies dat een bestuurder en/of toezichthouder tegelijkertijd mag bekleden (Wet Bestuur en Toezicht);
- adequate beloning conform het topbeloningenbeleid uit SiS 2.0.<sup>32</sup> Bij afwijken dienen GS dit te motiveren;
- integriteitsregels uit de gedragscodes.

Een benoeming is in beginsel voor maximaal twee aaneengesloten termijnen van 4 jaar. Bij herbenoeming dient:

- een transparante procedure te worden gehanteerd, waarvan een evaluatie deel uit maakt.

Een commissaris (van provinciewege) is slechts verantwoording verschuldigd aan de RvC, dus niet aan GS of PS. Indien de RvC zijn taken niet naar behoren uitvoert, kan iedere commissaris daar persoonlijk voor aansprakelijk worden gesteld door de onderneming of derden.

## 5. Gedragscodes bestuurlijke integriteit leden van GS (2014) en PS (2014 en 2017)

In 2014 werd de *Gedragscode bestuurlijke integriteit provincie Limburg* uit 2006 aangepast die gold voor zowel de CdK, als leden van GS en PS en betrof een wijziging van de gedragscode uit 2004. Onder andere de steeds verder toegenomen maatschappelijke aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur en de sterk veranderde (publieke) opinie over wat wel en niet toelaatbaar is, lagen daaraan ten grondslag.

De gedragscode voor PS en het protocol werden opgesteld door de door het Presidium ingestelde werkgroep Politiek-bestuurlijke Integriteit. Het protocol was in eerste instantie alleen opgesteld voor PS, maar al snel werd besloten deze ook van toepassing te laten zijn voor GS. Gelijktijdig is door GS de gedragscode voor GS opgesteld. Op 4 juli 2014 stelden PS beide gedragscodes en het protocol vast.

<sup>32</sup> Het SiS 2.0 vervangt op dit onderwerp, ook voor opdrachten, de door GS vastgestelde *gewijzigde Beleidsregel topbeloningen provincie Limburg 2013* die als actualisatie van de versie uit 2013 een maand daarvoor in werking was getreden.

De gedragscodes uit 2014 kennen een vergelijkbare strekking als de code uit 2006. Daar de gedragscode van GS en PS de modelgedragscode volgt en (daarmee) dezelfde strekking hebben, maken we hierna in de tekst en voetnoten direct een vergelijking met de gedragscode voor PS uit 2014 en 2017.<sup>33</sup>

In de gedragscodes worden eerst de waarden opgesomd die leidend zijn bij integriteit:

- professionaliteit / functionaliteit (handelen heeft herkenbaar verband met de functie (in het bestuur))
- dienstbaarheid (handelen is primair gericht op het (algemene) belang van de provincie)
- onafhankelijkheid (geldt alleen voor ambtelijke organisatie en GS; bij handelen treedt geen vermenging met oneigenlijke belangen op)<sup>34</sup>
- betrouwbaarheid (moet op ze kunnen rekenen)
- zorgvuldigheid (handelen zodanig dat iedereen op gelijke wijze en met respect wordt bejegend en dat belangen van alle partijen op nauwgezette wijze worden afgewogen, tegengaan belangenverstrengeling)
- openheid / bereid rekenschap/verantwoording af te leggen (handelen is transparant en met beweegredenen zodat optimale verantwoording mogelijk is)

Daarna wordt onder andere aangegeven dat bestuurders bij hun aantreden een exemplaar van de gedragscode ontvangen en elkaar collegiaal moeten aanspreken en moeten accepteren dat ze kunnen worden aangesproken op naleving van de gedragscode.

Onder het kopje 'belangenverstrengeling' staat onder andere:

- Bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties voorkomt de bestuurder (de schijn van) bevoordeling.<sup>35</sup>
- Een bestuurder die familie- of anderszins persoonlijke betrekkingen<sup>36</sup> heeft met een aanbieder van diensten aan de provincie, onthoudt zich van deelname aan de beraadslaging en de besluitvorming over de betreffende opdracht.<sup>37</sup>
- Indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een bestuurder over een bepaald onderwerp in het geding kan zijn, geeft hij voor beraadslaging en besluitvorming aan in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat.<sup>38</sup>

Onder het kopje 'stemming' (dit is aanvullend aan de modelgedragscode 2013) staat onder andere:

- Bestuurders nemen niet deel aan beraadslaging en stemming als het een specifieke aangelegenheid betreft, die hen rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij zij als vertegenwoordiger zijn betrokken (stemming: artikel 28 lid 1 Provinciewet, besluitvorming artikel 2:4 lid 2 Awb). Zij vermijden daarbij ook de schijn van vooringenomenheid of belangenverstrengeling.<sup>39</sup>

Onder het kopje 'informatie' staat onder andere:

- Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen (voor)informatie.

<sup>33</sup> PS werden daarbij via het Statenvoorstel behorend bij de gedragscode PS uitgebreid geïnformeerd over de wijzigingen (inclusief onderbouwing) in de gedragscode ten opzichte van de versie uit respectievelijk 2006 en 2014.

<sup>34</sup> In de gedragscode van PS is de waarde 'onafhankelijkheid' in 2014 komen te vervallen, omdat PS-leden per definitie niet onafhankelijk/onpartijdig zijn; gezien hun partijbelang (Elzinga).

<sup>35</sup> Deze is niet opgenomen in de gedragscode van PS omdat deze voor PS-leden niet relevant is.

<sup>36</sup> In de toelichting op de gedragscode PS 2014 staat dat dit 'ouders, kinderen, partners, vriendschapsbanden en dergelijke' betreffen.

<sup>37</sup> In de gedragscode van PS is deze in 2017 komen te vervallen, omdat deze in hogere regelgeving is opgenomen.

<sup>38</sup> Deze is niet opgenomen in de gedragscode van PS omdat dit niet van toepassing is voor PS-leden.

<sup>39</sup> In de gedragscode van PS is deze in 2017 komen te vervallen, omdat deze in hogere regelgeving is opgenomen.

Opvallend is dat de gedragscode 2014 voor GS op een aantal punten niet is gewijzigd waar die voor PS door de werkgroep gemotiveerd zijn gewijzigd. Zo is voor PS opgenomen dat zij na installatie (2017, in 2014: beëdiging) een verklaring tekenen dat zij de gedragscode zullen naleven, terwijl in de code voor GS alleen staat dat leden van GS de code ontvangen. Ook is in de gedragscode van PS een eis uit het protocol opgenomen en wordt vermeld dat zij bij vermoeden van een schending moeten handelen volgens dat protocol. Deze eisen zijn niet opgenomen in de code van GS.

Verder is opvallend dat in 2014 bij 'belangenverstremgeling' de anti-draaideurbepaling uit de gedragscode van GS is komen te vervallen (wel opgenomen in de modelgedragscode 2013), terwijl deze voor PS pas in de versie van 2017 is komen te vervallen. Zie paragraaf 2.2.3 voor de bepaling. Voornaamste reden voor het schrappen houdt verband met het beperken van wachtgelduitgaven en voldoen aan de maatschappelijke wens van 'werk naar werk'. In 2017 zijn deze uit de code voor PS geschrapt, omdat, zo werd daarbij gesteld, de gedragscode niet meer geldt na beëindiging van het Statenlidmaatschap.

#### 2017

In maart 2015 verscheen er een nieuwe landelijke modelgedragscode, met onder andere de insteek van deregulering. Dit vormde mede aanleiding om de gedragscode voor PS weer te actualiseren. De Statencommissie Integriteit heeft daarvoor zorggedragen. Omdat ook de interpretatie van de normen van belang is bij het omgaan van morele vraagstukken, is de gedragscode in 2017 voorzien van een toelichting en zogenoemde moresprudentie.

In de modelgedragscode 2015 is de anti-draaideurbepaling 'uitgebreid' en opgenomen in de artikelen 2.3 en 2.4 (hier toegespitst op de provincie):

##### Artikel 2.3

1. GS sluiten de CdK en een gedeputeerde gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de provincie.
2. De uitsluiting geldt niet bij aanvaarding van een dienstbetrekking bij de provincie waar hij CdK, onderscheidenlijk gedeputeerde was. Voor werving, selectie en indiensttreding bij de provincie zijn de voor het ambtelijk personeel geldende regels ter zake van overeenkomstige toepassing.

##### Uit artikel 2.4

1. GS dragen de CdK en een gedeputeerde niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris dan wel bestuurslid van een verbonden partij.

Duiding en beleving van de gedragscodes (inclusief toelichting en moresprudentie) alsmede het protocol maken deel uit van het introductie- en bijscholingsprogramma voor leden van GS en PS. Het ontwikkelen van de kennis over integriteit en het mede bevorderen van de integriteit van leden van GS is een rol van de CdK, van PS is een rol van de Statencommissie Integriteit.

## Bijlage 4 Referentiekader opdrachten

In onderstaande tabel zijn opgenomen passages die de rekenkamer relevant heeft geacht voor beoordeling van het feitelijke handelen door de provincie Limburg. Het betreft harde en zachte normen en principes voor het handelen bij de inzet van oud-politici. Onder de tabel zijn opgenomen de betekenis van de kleuren en gebruikte bronnen.

	IJKpunten/referentie
<b>Overkoepelend (alle stappen)</b>	Overheid/bestuur zijn zorgvuldig, wegen belangen van alle partijen nauwgezet af, uitkomsten zijn niet onredelijk. Elke beslissing vraagt om een eigen afweging. <sup>5; 8; 10</sup>
	Overheid/bestuur zijn transparant en voorspelbaar, komen toezeggingen en afspraken na. Mate van transparantie wordt aangepast op de omstandigheden (welke ontvanger info; welke processtap). Handelingen kunnen getoetst worden en burgers kunnen inzicht hebben in de procedures die tot een bepaalde beslissing leiden en het hoe en waarom daarvan. Informatievoorziening is duidelijk en consistent. <sup>4; 5; 7; 10</sup>
	Overheid/bestuur behandelen iedereen op gelijke wijze en met respect en maken geen onderscheid naar nationaliteit. Non-discriminatie. <sup>4; 5</sup>
	Overheid/bestuur handelen rechtmatig, publieke gelden worden rechtmatig, doelmatig en verantwoord besteed met zo min mogelijk risico. Provincie is kostenbewust en zoekt naar toegevoegde waarde. <sup>2; 10</sup>
	Overheid/bestuur zijn onpartijdig en onafhankelijk en handelen zonder vooroordelen, vermijden ook alle schijn van partijdigheid. Er wordt constant gewaakt voor (de schijn van) belangenverstrengeling, elk risico op (schijn van) bevoordeling wordt uitgebannen en er treedt geen vermenging op met oneigenlijke belangen. <sup>2; 4; 6; 10; 11</sup>
	Doel van werving is het vinden van de geschikte persoon voor de functie. Iedereen die aan de functie-eisen voldoet, hoort gelijke kansen te hebben. Vriendjespolitiek en ondoorzichtige procedures worden voorkomen. <sup>10; 11</sup>
	Er is voldoende deskundigheid, zowel kwalitatief (expertise en professionaliteit/deskundigheid) als kwantitatief. Ambtenaren die zich met aanbesteden bezighouden hebben veel kennis, vaardigheden en integriteit. <sup>2; 7</sup>
	Handelingen en besluiten zijn goed gemotiveerd, met aandacht voor wettelijke grondslag, feiten waarop iets gebaseerd is en hoe rekening wordt gehouden met publiek belang/belangen van burgers. <sup>4; 8; 9; 10</sup>
	Er is een duidelijke keten van goed gedefinieerde verantwoordelijkheden, belangen en functies/verantwoordelijkheden zijn waar nodig gescheiden. Besluiten worden waar mogelijk door meer dan één persoon gemaakt. E.v.t. gebruikmaken van het vier-ogen-principe bij inkoop. <sup>2; 4; 7</sup>
	In alle fases wordt een archief bijgehouden t.b.v. verantwoording en controle, bevat ook elektronische data. <sup>7</sup>
<b>Ontstaan</b>	Vanuit het behalen van de provinciale doelen is er behoefte, nut en noodzaak, dit wordt vooraf vastgesteld. Hierbij wordt gekeken of er geen alternatieven zijn (bijv. gebruiken van in-house resources of vergroten van efficiëntie) en of de geplande capaciteit/formaat daadwerkelijk nodig zijn. <sup>2; 7</sup>
	Informatie over (komende) aanbestedingen is openbaar gemaakt en zo breed mogelijk gecommuniceerd op een consistente en gebruiksvriendelijke manier. <sup>7; 9</sup>
	Een bedrijf dat is betrokken bij opdrachtformulering wordt uitgesloten van de procedure. <sup>9</sup>
<b>Formuleren vacature (functieprofiel, criteria, onderbouwde keuze afwijken daarvan)</b>	GS hebben een procedure vastgesteld met de volgende onderdelen: selectiecriteria, eisen, afspraken over openstellen en (voor)selectie, (indien aan de orde) functieprofielen, deadlines en vacaturetekst. Deze worden vooraf opgesteld, kunnen achteraf niet meer veranderd worden, discrimineren niet en worden tijdig gepubliceerd. Zo kunnen offertes/kandidaten objectief met elkaar vergeleken worden. <sup>1; 7; 9</sup>
	Er is een actuele en correcte functiebeschrijving waarin verantwoordelijkheden, bevoegdheden, risico's en speelveld zijn aangegeven. Over te behalen competenties en resultaten bestaat geen onduidelijkheid. <sup>11</sup>
	Alle voorwaarden en eisen zijn proportioneel; ze zijn relevant en in verhouding tot de aard van de inzet. Voorwaarden worden duidelijk, precies en ondubbelzinnig geformuleerd. <sup>4</sup>
	Criteria zijn gebaseerd op de geïdentificeerde behoeften; zijn ontworpen in relatie tot functioneren met een focus op wat wordt bereikt i.p.v. hoe dit wordt gebruikt. Criteria bevorderen diversiteit (alle vormen), hebben betrekking op kwaliteit in het profiel van de kandidaten en de gerealiseerde match. <sup>1; 7</sup>

	De provincie koopt in met de meest positieve milieu-, maatschappelijke en economische effecten. O.a. SROI, CO2-reductie en Euregionaal MKB. <sup>4</sup>
	GS sluiten de CdK en een GS-lid gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de provincie. Uitsluiting geldt niet bij aanvaarding van een dienstbetrekking bij de provincie waar hij CdK, onderscheidenlijk gedeputeerde was. Voor werving, selectie en indiensttreding bij de provincie zijn de voor het ambtelijk personeel geldende regels ter zake van overeenkomstige toepassing. <sup>9</sup>
	Personen overleggen een VOG (mits de functie past in een beschreven screeningsprofiel en voldoet aan de risicocriteria van het Centraal Orgaan VOG) en ondertekenen een geheimhoudings- of integriteitsverklaring. Ondernemers overleggen een GVA. <sup>1; 4; 7</sup>
	Door de sollicitant aangeleverde informatie wordt gecontroleerd en vergeleken met andere interne en externe bronnen (bijv. referenties, VOG, opvragen justitiële gegevens, veiligheidsonderzoek bij vertrouwensfuncties.) <sup>7; 11</sup>
<b>Keuze en uitvoeren procedure</b>	Procedure enkelvoudig onderhands: tot €50.000,- (tot €30.000,- mondeling); Meervoudig onderhands: tot €221.000,- (leveringen) en tot €750.000,- (sociale- en specifieke diensten) en tot €1.500.000,- (werken). Alle bedragen zijn excl. Btw. <sup>4</sup>
	Bij Europese aanbesteding bestaande uit percelen kunnen opdrachten tot €80.000,- (leveringen/diensten) en tot €1.000.000 (werken) enkel- of meervoudig worden aanbesteed, mits de bedragen niet meer dan 20% van de totale opdracht behelzen. <sup>4</sup>
	Meerwerk of aanvullende opdracht? Bij een wezenlijke verandering opnieuw aanbesteden. Bij een niet-wezenlijke verandering (voor leveringen tot max. 10% van de opdracht en < €221.000,- en bij werken tot max. 15% van de opdracht en < €5.548.000,-) direct aan de huidige ondernemer verlenen. <sup>4</sup>
	Opdrachten met een waarde van >= €20.000,- worden beoordeeld door het inkoopcentrum.
	Er worden (in principe) 4 tot 5 ondernemers uitgenodigd. Limburgse ondernemers worden actief benaderd. Opdrachten met een duidelijk grensoverschrijdend belang worden opengesteld voor Euregionale ondernemers. <sup>4</sup>
	Er kan worden gekozen om niet competitief aan te besteden of gebruik te maken van een lichtere of zwaardere procedure, mits proportioneel, voldoende gemotiveerd en ter besluitvorming voorgelegd aan GS. De keuze wordt schriftelijk vastgelegd en gerechtvaardigd/verantwoord zodat controle mogelijk is (er is een 'audit trail') <sup>4; 7</sup>
	Bij Nationaal aanbesteden wordt de vacature na goedkeuring door GS gepubliceerd op Tendernet. De gunningsmethodiek en de keuze voor openbaar of voorselectie zijn voorafgaand bekend. <sup>4</sup>
	In GS-vergadering zijn vertrouwelijk de vacature(s), functieprofiel(en), mogelijke kandidaten besproken en is (vertrouwelijk) vastgesteld met wie verkennende gesprekken worden gevoerd. <sup>1</sup>
<b>Selectie</b>	Selectie is objectief en transparant, gericht op heldere, objectieve criteria (zie formuleren vacature), en wordt zorgvuldig genomen, minimaal 2 onafhankelijke personen zijn betrokken bij besluitvorming, bijv. selectiecommissie. <sup>4; 7; 11</sup>
	Directe of indirecte persoonlijke belangen worden door de betrokken bestuurder gemeld voorafgaand aan stemming/besluitvorming. De bestuurder is zelf verantwoordelijk m.b.t. de keuze voor onthouding van stemming, maar maakt deze keuze liefst in open overleg met andere bestuurders en PS. Bij twijfel is alertheid geboden. <sup>9</sup>
	Een bestuurder die familie- of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de provincie, óf als het een aangelegenheid betreft die hen rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij zij als vertegenwoordiger zijn betrokken, onthoudt zich van deelname aan beraadslaging en besluitvorming over de betreffende 'inzet'. <sup>6</sup>
	Er ontstaat geen afhankelijkheidsrelatie of vendor lock-in waarbij provincie afhankelijk is van de ondernemer of waarin ondernemers hun bestaansrecht aan de provincie ontlenen. <sup>4</sup>
	Portefeuillehouder draagt de kandidaat voor bij GS d.m.v. een (vertrouwelijke) GS-Nota. <sup>1</sup>
<b>Overeenkomst</b>	GS dragen zorg voor het goede verloop van formele aanstelling of verdere geleiding. <sup>1</sup>
	Betaling is marktconform en op basis van werkelijk gemaakte kosten (btw verschuldigd). Beloningen aan leidinggevende topfunctionarissen, toezichhoudende topfunctionarissen (RvC) en interim topfunctionarissen bij vennootschappen waarbij de provincie voor 50% of meer deelneemt of instellingen die subsidie van de provincie ontvangen zijn gemaximeerd (overeenkomstig WNT-norm). Eventueel afwijken wordt gemotiveerd door GS. <sup>2; 3</sup>
	De Algemene Inkoopvoorwaarden zijn van toepassing verklaard en/of er is een (concept)contract opgesteld. Opdrachtnemers hebben de Algemene Inkoopvoorwaarden geaccepteerd. <sup>2</sup>
	In het contract zijn ten behoeve van monitoring en evaluatie in ieder geval vastgelegd/gespecificeerd: targets en niveaus; budgetten en tarieven; werkafspraken. <sup>7</sup>

<b>Monitoring uitvoering</b>	De provincie kan zich verantwoorden over taakuitvoering en doelrealisatie (voldoende mate sturen, beheersen en toezicht houden) <sup>2</sup>
	Er wordt gekozen voor de meest geschikte/gewenste vorm van sturing. Uitgangspunt: bij grote impact en hoog risico: actief sturen, maandelijks gesprek over de voortgang. Bij kleine impact en hoog risico: sturen per kwartaal. Bij grote impact en klein risico: actief monitoren, halfjaarlijks. Bij kleine impact en laag risico: monitoren in jaarlijks gesprek, sturen op afstand. <sup>2</sup>
	De integriteit en het presteren van de aanbieder worden goed gemonitord, in het bijzonder (o.a.) door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodiek monitoren van de prestatie tegen targets en niveaus die in het contract gespecificeerd zijn</li> <li>- Verzekeren dat kosten gemonitord worden en passen bij de in het contract vastgestelde budgetten en tarieven</li> <li>- Organiseren van controle op lopende werkzaamheden, uitvoeren van random werk/sample checks.<sup>7</sup></li> </ul>
<b>Verantwoording (resultaat)/evaluatie</b>	De provincie kan zich verantwoorden over taakuitvoering en doelrealisatie (voldoende mate sturen, beheersen en toezicht houden) <sup>2</sup>
	Er is een actuele en correcte functiebeschrijving waarin verantwoordelijkheden, bevoegdheden, risico's en speelveld zijn aangegeven. Over te behalen resultaten en competenties bestaat geen onduidelijkheid. <sup>11</sup>
	Aanbestedingen moeten worden geëvalueerd aan de hand van evaluatiecriteria die exclusief/onafhankelijk beoordeeld worden. Evaluatie gaat over het gehele aanbestedingsproces. <sup>7</sup>
	Minimaal 2 onafhankelijke mensen zijn betrokken bij controle en evaluatie (Bij voorkeur een comité) <sup>7</sup>

**Kleurcode:**

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Rechtmatigheid en zorgvuldigheid

Transparantie en verantwoording

Integriteit

**Gebruikte bronnen:**

- 1 – Beleidskader Selectie en Benoemingen door GS 20-12-2016
- 2 – Sturing in Samenwerking 2.0
- 3 – Gewijzigde beleidsregel topbeloningen provincie Limburg 2013
- 4 – Gewijzigd Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Limburg 2019
- 5 – Gedragscode bestuurlijke integriteit leden van PS 2017 + moresprudentie
- 6 – Gedragscode GS
- 7 – OECD Principles for Integrity in Public Procurement
- 8 – Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur
- 9 – Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, 3<sup>e</sup> gewijzigde druk
- 10 – Behoorlijkheidswijzer Nationale Ombudsman
- 11 – Bios Handreiking Integriteitsaspecten van werving en selectie
- 12 – Bios Handreiking Belangenverstrengeling

## Bijlage 5 Referentiekader voordrachten en benoemingen

	IJKpunten/referentie
<b>Overkoepelend (alle stappen)</b>	Overheid/bestuur zijn zorgvuldig, wegen belangen van alle partijen nauwgezet af, uitkomsten zijn niet onredelijk. Elke beslissing vraagt om een eigen afweging. <sup>5; 8; 10</sup>
	Overheid/bestuur zijn transparant en voorspelbaar, komen toezeggingen en afspraken na. Mate van transparantie wordt aangepast op de omstandigheden (welke ontvanger info; welke processtap). Handelingen kunnen getoetst worden en burgers kunnen inzicht hebben in de procedures die tot een bepaalde beslissing leiden en het hoe en waarom daarvan. Informatievoorziening is duidelijk en consistent. <sup>4; 5; 7; 10</sup>
	Overheid/bestuur behandelen iedereen op gelijke wijze en met respect en maken geen onderscheid naar nationaliteit. Non-discriminatie. <sup>4; 5</sup>
	Overheid/bestuur handelen rechtmatig, publieke gelden worden rechtmatig, doelmatig en verantwoord besteed met zo min mogelijk risico. Provincie is kostenbewust en zoekt naar toegevoegde waarde. <sup>2; 10</sup>
	Overheid/bestuur zijn onpartijdig en onafhankelijk en handelen zonder vooroordelen, vermijden ook alle schijn van partijdigheid. Er wordt constant gewaakt voor (de schijn van) belangenverstrengeling, elk risico op (schijn van) bevoordeling wordt uitgebannen en er treedt geen vermenging op met oneigenlijke belangen. <sup>2; 4; 6; 10; 11</sup>
	Doel van werving is het vinden van de geschikte persoon voor de functie. Iedereen die aan de functie-eisen voldoet, hoort gelijke kansen te hebben. Vriendjespolitiek en ondoorzichtige procedures worden voorkomen. <sup>10; 11</sup>
	Er is voldoende deskundigheid, zowel kwalitatief (expertise en professionaliteit/deskundigheid) als kwantitatief (voldoende fte). Ambtenaren die zich met aanbesteden bezighouden hebben veel kennis, vaardigheden en integriteit. <sup>2; 7</sup>
	Handelingen en besluiten zijn goed gemotiveerd, met aandacht voor wettelijke grondslag, feiten waarop iets gebaseerd is en hoe rekening wordt gehouden met publiek belang/belangen van burgers. <sup>4; 8; 9; 10</sup>
	Er is een duidelijke keten van goed gedefinieerde verantwoordelijkheden, belangen en functies/verantwoordelijkheden zijn waar nodig gescheiden. Besluiten worden waar mogelijk door meer dan één persoon gemaakt. E.v.t. gebruikmaken van het vier-ogen-principe bij inkoop. <sup>2; 4; 7</sup>
	In alle fases wordt een archief bijgehouden t.b.v. verantwoording en controle, bevat ook elektronische data. <sup>7</sup>
<b>Ontstaan</b>	Vanuit het behalen van de provinciale doelen is er behoefte, nut en noodzaak, dit wordt vooraf vastgesteld. Hierbij wordt gekeken of er geen alternatieven zijn (bijv. gebruiken van in-house resources of vergroten van efficiëntie) en of de geplande capaciteit/formaat daadwerkelijk nodig zijn. <sup>2; 7</sup>
<b>Formulieren vacature (functieprofiel, criteria, onderbouwde keuze afwijken daarvan)</b>	GS hebben een procedure vastgesteld met de volgende onderdelen: selectiecriteria, eisen, afspraken over openstellen en (voor)selectie, (indien aan de orde) functieprofielen, deadlines en vacaturetekst. Deze worden vooraf opgesteld, kunnen achteraf niet meer veranderd worden, discrimineren niet en worden tijdig gepubliceerd. Zo kunnen offertes/kandidaten objectief met elkaar vergeleken worden. <sup>1; 7; 9</sup>
	Er is een actuele en correcte functiebeschrijving waarin verantwoordelijkheden, bevoegdheden, risico's en speelveld zijn aangegeven. Over te behalen competenties en resultaten bestaat geen onduidelijkheid. <sup>11</sup>
	Bij werving en selectie van commissarissen wordt rekening gehouden met een evenwichtige samenstelling van de RvC (inhoudelijke kennis/ervaring zijn afgestemd op profiel onderneming), diversiteitsbeleid, maximaal aantal toezichthoudende functies volgens Wet Bestuur en Toezicht en de mate waarin de kandidaat onafhankelijk van het bestuur kan opereren. GS zien erop toe dat in een RvC voldoende financiële expertise is vertegenwoordigd. <sup>2</sup>
	Er is een profielschets met deskundigheidseisen opgesteld door aandeelhouders (in 2013 niet door aandeelhouders) op basis waarvan commissarissen worden voorgedragen. <sup>2</sup>
	Alle voorwaarden en eisen zijn proportioneel; ze zijn relevant en in verhouding tot de aard van de inzet. Voorwaarden worden duidelijk, precies en ondubbelzinnig geformuleerd. <sup>4</sup>
	Criteria zijn gebaseerd op de geïdentificeerde behoeften; zijn ontworpen in relatie tot functioneren met een focus op wat wordt bereikt i.p.v. hoe dit wordt gebruikt. Criteria bevorderen diversiteit (alle vormen), hebben betrekking op kwaliteit in het profiel van de kandidaten en de gerealiseerde match. <sup>1; 7</sup>
	GS dragen de CdK en een GS-lid niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris of bestuurslid van een verbonden partij. <sup>9</sup>



	<p>De (schijn van) belangenverstrengeling tussen een vennootschap en commissaris wordt vermeden. O.a. is de commissaris geen bestuurder/werknemer van het vennootschap of dat recent geweest, heeft de commissaris geen zakelijke relatie met het vennootschap en bezit de commissaris geen aandelen/is de commissaris geen bestuurder of vertegenwoordiger van een rechtspersoon die ten minste 10% van de aandelen van het vennootschap bezit.<sup>2</sup></p> <p>Personen overleggen een VOG (mits de functie past in een beschreven screeningsprofiel en voldoet aan de risicocriteria van het Centraal Orgaan VOG) en ondertekenen een geheimhoudings- of integriteitsverklaring. Ondernemers overleggen een GVA. <sup>1; 4; 7</sup></p> <p>Door de sollicitant aangeleverde informatie wordt gecontroleerd en vergeleken met andere interne en externe bronnen (bijv. referenties, VOG, opvragen justitiële gegevens, veiligheidsonderzoek bij vertrouwensfuncties.)<sup>7; 11</sup></p>
<b>Keuze en uitvoeren procedure</b>	Een vacature staat 2 weken op de website van de provincie. GS laten gelijktijdig netwerken raadplegen om geschikte kandidaten te vinden. <sup>1</sup>
	In GS-vergadering zijn vertrouwelijk de vacature(s), functieprofiel(en), mogelijke kandidaten besproken en is (vertrouwelijk) vastgesteld met wie verkennende gesprekken worden gevoerd. <sup>1</sup>
	Bij herbenoeming van een commissaris wordt een transparante procedure gehanteerd. <sup>2</sup>
<b>Selectie</b>	Selectie is objectief en transparant, gericht op heldere, objectieve criteria (zie formulieren vacature), en wordt zorgvuldig genomen, minimaal 2 onafhankelijke personen zijn betrokken bij besluitvorming, bijv. selectiecommissie. <sup>4; 7; 11</sup>
	Kandidaten die worden voorgedragen als commissaris/bestuurder van een vennootschap of stichting zijn gekwalificeerd, onafhankelijk en deskundig. Leden van GS, PS of ambtenaren van de provincie zijn niet benoembaar. GS zien hierop toe. <sup>2</sup>
	Directe of indirecte persoonlijke belangen worden door de betrokken bestuurder gemeld voorafgaand aan stemming/besluitvorming. De bestuurder is zelf verantwoordelijk m.b.t. de keuze voor onthouding van stemming, maar maakt deze keuze liefst in open overleg met andere bestuurders en PS. Bij twijfel is alertheid geboden. <sup>9</sup>
	Een bestuurder die familie- of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de provincie, óf als het een aangelegenheid betreft die hen rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij zij als vertegenwoordiger zijn betrokken, onthoudt zich van deelname aan beraadslaging en besluitvorming over de betreffende 'inzet'. <sup>6</sup>
	Portefeuillehouder draagt de kandidaat voor bij GS d.m.v. een (vertrouwelijke) GS-Nota. <sup>1</sup>
<b>Overeenkomst</b>	GS dragen zorg voor het goede verloop van formele aanstelling of verdere geleiding. <sup>1</sup>
	Betaling is marktconform en op basis van werkelijk gemaakte kosten (btw verschuldigd). Beloningen aan leidinggevende topfunctionarissen, toezichthoudende topfunctionarissen (RvC) en interim topfunctionarissen bij vennootschappen waarbij d provincie voor 50% of meer deelneemt of instellingen die subsidie van de provincie ontvangen zijn gemaximeerd (overeenkomstig WNT-norm). Eventueel afwijken wordt gemotiveerd door GS. <sup>2; 3</sup>
	Er zijn heldere, vooraf gemaakte afspraken over o.a. afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de inhoud/frequentie van rapportages en de informatie die GS ontvangen van een verbonden partij. Bestuurders en commissarissen zijn open in communicatie over hun taakuitoefening en leggen verantwoording af t.b.v. belanghebbenden. <sup>2</sup>
	Voor niet-structuurvennootschappen wordt een commissaris maximaal twee aaneengesloten termijnen van 4 jaar benoemd. <sup>2</sup>
<b>Monitoring uitvoering</b>	De provincie kan zich verantwoorden over taakuitvoering en doelrealisatie (voldoende mate sturen, beheersen en toezicht houden) <sup>2</sup>
	Er wordt gekozen voor de meest geschikte/gewenste vorm van sturing. Uitgangspunt: bij grote impact en hoog risico: actief sturen, maandelijks gesprek over de voortgang. Bij kleine impact en hoog risico: sturen per kwartaal. Bij grote impact en klein risico: actief monitoren, halfjaarlijks. Bij kleine impact en laag risico: monitoren in jaarlijks gesprek, sturen op afstand. <sup>2</sup>
	GS monitoren een verbonden partij tijdens de uitvoering direct, PS controleren of de verbonden partij haar taak conform kaders uitvoert en of GS dit bewaken en bijsturen. <sup>2</sup>
<b>Verantwoording (resultaat)evaluatie</b>	De provincie kan zich verantwoorden over taakuitvoering en doelrealisatie (voldoende mate sturen, beheersen en toezicht houden) <sup>2</sup>
	GS monitoren periodiek in hoeverre is voldaan aan de selectiecriteria diversiteit, transparantie en integriteit (VOG) uit het beleidskader Selectie en Benoemingen, en rapporteren jaarlijks aan PS. <sup>1</sup>
	Er is een actuele en correcte functiebeschrijving waarin verantwoordelijkheden, bevoegdheden, risico's en speelveld zijn aangegeven. Over te behalen resultaten en competenties bestaat geen onduidelijkheid. <sup>11</sup>
	Voorafgaand aan de herbenoeming van een commissaris heeft evaluatie plaatsgevonden. <sup>2</sup>

	Toezichthouders (RvC/RvT) worden geëvalueerd op hun functioneren en kunnen door de deelnemende partijen worden vervangen. <sup>2</sup>
	Minimaal 2 onafhankelijke mensen zijn betrokken bij controle en evaluatie (Bij voorkeur een comité) <sup>7</sup>

Zie voor toelichting op kleurcode en bronnen bijlage 4.

## Bijlage 6 Referentiekader algemeen voor alle inzet van belang

### Verantwoording

- Bestuur zorgt bij uitoefenen van bevoegdheden of het laten uitoefenen van bevoegdheden door (hun) organisaties voor voldoende checks en balances, waarbij rekening wordt gehouden met integriteitsrisico's.<sup>9</sup>
- Normen, waarden en regels (daarover) worden periodiek gecontroleerd, hierover wordt gerapporteerd. PS maken afspraken over periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in het algemeen en de gedragscode(s) in het bijzonder.<sup>9; 12</sup>
- GS monitoren periodiek in hoeverre is voldaan aan de selectiecriteria diversiteit, transparantie en integriteit (VOG) uit het beleidskader Selectie en Benoemingen, en rapporteren jaarlijks aan PS.<sup>1</sup>
- De provincie legt periodiek verantwoording af aan PS over uitvoering en behaalde resultaten, o.a. in de paragraaf verbonden partijen van de programmarekening.<sup>2</sup>
- De provincie legt achteraf openbaar verantwoording af over de wijze waarop de inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn verlopen. Er is o.a. een jaarlijkse integrale rapportage Inkoop en Aanbestedingen GS aan PS met verantwoording over de inkoop + jaarlijkse scan op resultaten m.b.t. het manifest maatschappelijk verantwoord inkopen.<sup>4;9</sup>

### Beleid

- In beleid is aandacht aan preventie van belangenverstremming, het bevorderen van integriteitsbewustzijn, voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstremming, discriminatie en de schijn van belangenverstremming.<sup>9; 12</sup>
- In beleid worden termen als integriteit, persoonlijk belang etc. gedefinieerd.
- Nieuwe en bestaande regels sluiten goed op elkaar aan zodat een overzichtelijk geheel ontstaat.<sup>12</sup>
- Er is een helder beslismodel voor aanbestedingen, om te kunnen vaststellen in welke situatie voor welke vorm van aanbesteden wordt gekozen.<sup>9</sup>
- PS hebben beleid vastgesteld over het proces bij vermoedens van integriteitsschending, en afspraken gemaakt over het aanwijzen van contactpersonen/aanspreekpunten integriteit.<sup>9</sup>
- Er is beleid dat ambtenaren beschermt tegen oneigenlijke beïnvloeding van politiek/hogere ambtenaren.<sup>7</sup>
- In de gedragscodes zijn de draaideurconstructies opgenomen.<sup>9</sup>
- Er zijn integriteitsregels/gedragscodes m.b.t. de onafhankelijkheid van commissarissen en tot een adequate beloningsstructuur.<sup>2</sup>
- PS bevorderen eenduidige interpretatie van gedragscodes en voorzien in geval van leemtes en onduidelijkheden.<sup>9</sup>
- Er is een implementatieplan voor de code voor goed openbaar bestuur op organisatieniveau. Hierin wordt o.a. de verhouding met ambtenaren betrokken. Bestuur verbindt zich aan de code, spant zich in om dit plan ten uitvoer te brengen. Er zijn ambassadeurs/voortrekkers aangesteld om 'goed bestuur' levend en op de agenda te houden.<sup>8</sup>

## Cultuur/gedrag

- Aanspreekbaarheid: er is een open organisatiecultuur, mensen kunnen elkaar aanspreken op gedrag en durven/doen dit ook. PS, GS en andere controlerende en meebesturende organen zijn aanspreekbaar op het eigen handelen en spreken ook anderen aan.<sup>5; 8; 9; 12</sup>
- Bestuur en management op alle niveaus hebben hun commitment aan het beleid (m.b.t. belangenverstrengeling) uitgesproken; het beleid is aan iedereen binnen de organisatie kenbaar gemaakt; er is aandacht voor het evalueren en mogelijk herzien van het beleid.<sup>12</sup>
- Bestuur en management geven het goede voorbeeld m.b.t. integriteit en belangenverstrengeling en de schijn daarvan, handelen gewetensvol en ten dienste van het algemeen belang van de provincie, dragen het eigen beleid actief uit. Bestuurders en politiek ambtsdragers zijn altijd – ook buiten werktijd – alert op hun gedrag.<sup>5; 7; 8; 9; 12</sup>
- Het bestuur doet aan zelfreflectie, de organisatie leert van fouten en andere ervaring, zowel van de eigen als van andere organisaties.<sup>8</sup>
- Het bestuur is ontvankelijk voor signalen uit de omgeving en laat zien wat het daarmee doet, behandelt burgers en organisaties respectvol, neemt ze serieus en luistert naar wat ze belangrijk vinden. Er is geen houding dat integriteit 'geregeld' is omdat er regels en procedures zijn.<sup>8; 9; 10</sup>
- Het bestuur handelt open, betrouwbaar en transparant, handelen heeft een herkenbaar verband met de functie in het bestuur.<sup>5</sup>
- Het bestuur bevordert integriteit in de organisatiecultuur (bijv. door beleid, trainingen, aangeven van nevenfuncties) en weet wat er leeft in de organisatie.<sup>7; 8</sup>
- Het bestuur waakt ertegen dat bestuurders of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. <sup>Awb 2:4 lid 2</sup>
- Een bestuurder maakt niet te eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen (voor)informatie.<sup>6</sup>
- De CdK is leidend aanspreekpunt in gevallen van vermoedens van integriteitsschendingen en zal daarbij regisserend optreden: van een passende reactie op een eerste signaal tot het nemen van de beslissingen over het vervolg.<sup>9</sup>

Zie voor toelichting op kleurcode en bronnen bijlage 4.