

Commissie Operatie Schoon Schip

Ondernemend bestuur

**Over de bestuurscultuur van de
provincie Noord-Holland
2003 – 2011**

**Haarlem
31 oktober 2012**

Ondernemend bestuur
Commissie Operatie Schoon Schip

prof. dr. J.H.J. van den Heuvel (voorzitter),
prof. dr. mr. M. Pheijffer RA,
prof. dr. J. de Vries

ISBN: 978-90-817877-8-9

Ontwerp omslag en opmaak: Weevers Grafimedia

© teksten: auteurs
© opmaak Weevers Grafimedia

Commissie Operatie Schoon Schip

Ondernemend bestuur

**Over de bestuurscultuur van de
provincie Noord-Holland
2003 – 2011**

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1 Operatie Schoon Schip

- 1.1 Berichtgeving en beeldvorming: de nuance
- 1.2 Strafrechtelijk onderzoek noodzaakt tot terughoudendheid Commissie
- 1.3 Instelling, samenstelling, opdracht en vraagstelling Commissie
- 1.4 Operationalisering onderzoeksopdracht en begrippen
- 1.5 Onderzoeksaanpak: van meldingen naar thema's
- 1.6 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 Bestuurscultuur provincie Noord-Holland

- 2.1 Bestuurscultuur (algemeen)
- 2.2 Context
- 2.3 Periode voor 2003: vechten
- 2.4 Periode 2003-2007: samenwerken
- 2.5 Periode 2007-2009: domineren
- 2.6 Periode 2009-2011: herstellen
- 2.7 Afsluitend

Hoofdstuk 3 Overkoepelende thema's

- 3.1 Verantwoording selectie
- 3.2 Geheimhouding
 - 3.2.1 Inleidend
 - 3.2.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland
- 3.3 Mandatering
 - 3.3.1 Inleidend
 - 3.3.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland
- 3.4 In- en externe controle
 - 3.4.1 Inleidend
 - 3.4.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland
- 3.5 Ruimtelijke ordening
 - 3.5.1 Inleidend
 - 3.5.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland
- 3.6 Financieringen
 - 3.6.1 Inleidend
 - 3.6.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland
- 3.7 Deelnemingen
 - 3.7.1 Inleidend
 - 3.7.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland
- 3.8 Afsluitend

Hoofdstuk 4 (Vermeende) onregelmatigheden

- 4.1 Verantwoording selectie
- 4.2 Casuïstiek geheimhouding
 - 4.2.1 Wieringerrandmeer
 - 4.2.2 KNSF
- 4.3 Casuïstiek mandatering
 - 4.3.1 Distriport
 - 4.3.2 Broekhornpolder
- 4.4 Casuïstiek in- en externe controle
- 4.5 Casuïstiek ruimtelijke ordening
 - 4.5.1 Totstandkoming structuurvisie
 - 4.5.2 Inpassingsplannen
- 4.6 Casuïstiek deelnemingen
 - 4.6.1 ODENH
 - 4.6.2 DarwinD
 - 4.6.3 ONHN
- 4.7 (De schijn van) belangenverstrengeling
 - 4.7.1 Begrippenkader en onderzoek meldingen
 - 4.7.2 Twee voorbeelden
 - 4.7.3 Nevenfuncties
 - 4.7.4 Voormalig gedeputeerde Moens: consultancy
 - 4.7.5 Voormalig gedeputeerde Meijdam: man van betrokkenheid en invloed
 - 4.7.6 Relatie met vastgoedsector maakt kwetsbaar
 - 4.7.7 Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers zet netwerk in
 - 4.7.8 Voor wat, hoort wat
 - 4.7.9 Vastgoed en projectontwikkeling
 - 4.7.10 Buitenlandse beurzen en reizen
- 4.8 Meldingen en dossiers
- 4.9 Afsluitend

Hoofdstuk 5 Besluit

- 5.1 Beantwoording onderzoeksopdracht en deelvragen
 - 5.1.1 Onderzoeksopdracht en deelvragen
 - 5.1.2 Beantwoording deelvragen
- 5.2 Slotbeschouwing
 - 5.2.1 Verschillende collegeperioden, bestuursculturen, bestuursstijlen en de politiek-ambtelijke verhoudingen
 - 5.2.2 Bestuursstijl voormalig gedeputeerde Hooijmaijers: ondernemend bestuurder
 - 5.2.3 Van ondernemend bestuurder tot verdachte
 - 5.2.4 Best practices
 - 5.2.5 Hoe heeft het zo ver kunnen komen?
- 5.3 Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen

Bijlage I Lijst geïnterviewden

Bijlage II (Oud-)bestuurders

Legenda

Door de opbouw van het rapport – thema's en meldingen – worden enkele dossiers op verschillende plaatsen in het rapport aan de orde gesteld. Deze legenda geeft de lezer een korte uitleg van dossiers en begrippen die voor het lezen van het rapport van belang zijn.

Het bedrijf **Akro Consult**, gevestigd in Den Haag, richt zich op vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Akro Consult heeft in 2004 een adviesrapport uitgebracht ten aanzien van het project KNSF in Muiden.

AM richt zich op vastgoed- en gebiedsontwikkeling. AM, waarvan **AM Wonen** deel uit maakt, is gevestigd in Nieuwegein.

De Stichting Associatie Technologie Overdracht (**ATO**) is opgezet om het midden- en kleinbedrijf te voorzien van kennis op het gebied van duurzaamheid. ATO is opgericht in 2005 en gevestigd in Den Helder.

Bank ten Cate is een bankonderneming gericht op particulier vermogensbeheer. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers heeft van 2004 tot 2008 een functie gehad in de Raad van Advies van deze bank.

De **Bloemendalerpolder** ligt tussen Muiden en Weesp en bestrijkt ongeveer 491 hectare. In deze polder is een ontwikkelingsprogramma gepland in een publiek-privaat-samenwerkingsverband met woningbouw en groen.

Broekhornpolder ligt aan de westkant van Heerhugowaard, ingeklemd tussen de spoorlijn Alkmaar-Den Helder-Hoorn aan de oostzijde en het kanaal Alkmaar-Kolhorn aan de westzijde.

Chipshol is een landschapsontwikkelings- en investeringsbedrijf dat zich richt op de Schipholregio. Chipshol wordt bestuurd door Poot senior en junior.

Provinciale Staten hebben een aantal Statencommissies ingesteld. De namen en samenstelling van deze adviesorganen van de Staten kunnen per collegeperiode wisselen. **De commissie Ruimtelijke Ordening en Grondzaken (ROG)** was in de periode 2007-2011 actief.

DarwinD is een bedrijf dat offshorewindturbines ontwikkelt. Het is in 2006 opgericht door de Stichting ATO. Aanvankelijk was DarwinD gevestigd in Den Helder en onderdeel van **Econcern**, maar na het faillissement van Econcern in 2009 werd door DarwinD een doorstart gemaakt via het Chinese bedrijf XEMC. Thans is het engineersbureau gevestigd in Hilversum.

De Dienst Landelijk Gebied (**DLG**) maakt deel uit van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. DLG faciliteert mede-overheden bij verwerking, financiering en ontwerp ten behoeve van de ontwikkeling van landelijk gebied, zoals landbouwgebieden.

Het project **Distriport** is gepland in de gemeente Koggenland nabij de Jaagweg en de Rijksweg A7. Op een locatie ten zuiden van Berkhout wordt een weiland ontwikkeld tot een bedrijvenpark van ongeveer 80 hectare en is gericht op bedrijven in de transport- en distributiesector.

Bij de oprichting van DarwinD speelde **Econcern** als aandeelhouder een belangrijke rol in de financiering en lobby. Toen Econcern in 2009 failliet werd verklaard, werd het project DarwinD eveneens stilgelegd. Econcern heeft in afgeslankte vorm een doorstart gemaakt.

Projectontwikkelaar en **bouwbedrijf Adriaan van Erk** uit Bergambacht is een onderdeel van Rabo Bouwfonds. Het bedrijf wordt geleid door Jos van Erk. Van Erk is betrokken bij de ontwikkeling van Bloemendalerpolder.

Fortress is een ontwikkelaar van vastgoed dat is gevestigd in Rotterdam.

't Ganzeveld B.V. is genoemd in de dagvaarding van het Openbaar Ministerie van 18 oktober 2012. Het bedrijf zou (door)betalingen hebben gefaciliteerd van onrechtmatig verkregen geld. De directeur van 't Ganzeveld is de heer Giltjes.

De Hoor- en Adviescommissie (**HAC**) is een adviescommissie van de provincie die (formele) bezwaarschriften behandelt. De HAC brengt advies uit aan het provinciebestuur.

Het Amsterdamse vastgoedbedrijf **IMCA Vastgoed** is later overgegaan in **Maeyveld B.V.**, wat nu onderdeel is van het Fortress-concern uit Rotterdam.

Kennemerland Beheer is actief in de ontwikkeling van vastgoedprojecten en staat onder leiding van directeur G. Kwint. Het is gevestigd in Haarlem. Kennemerland Beheer is onder andere bij de projecten KNSF/Bloemendalerpolder en 't Kruis Heerhugowaard betrokken.

In Muiden ligt het terrein van de voormalige kruitfabriek van de Koninklijke Nederlandse Springstoffabriek (**KNSF**). Het terrein is ongeveer 70 hectare groot. Er bestaan plannen om op dit terrein woningbouw, kantoren en bebossing te ontwikkelen, in combinatie met een saneringsopgave van de grond van de kruitfabriek.

Het vastgoed van de voormalige kruittfabriek in Muiden is ondergebracht in **KNSF Vastgoed B.V.** De directeur/bestuurder is Rolf Visser. KNSF Vastgoed wil het terrein van de voormalige kruittfabriek ontwikkelen. Recent heeft KNSF Vastgoed een claim ingediend bij de gemeente Muiden van ruim 360 miljoen euro wegens ‘ernstige tegenwerking’.

Het project **’t Kruis** is gelegen in de gemeente Heerhugowaard. Het is een van de woonlandschappen die in de provinciale structuurvisie opgenomen zou worden.

Leeker Woonlanden is een project tussen Hoorn en het veenriviertje de Kromme Leek. Dit project is een van de woonlandschappen die in de provinciale structuurvisie opgenomen zou worden. De Scholtens Groep, Ontwikkelingsbedrijf NHN en Matrix B.V. waren hierbij betrokken als ontwikkelaars.

De Lutkemeer was een klein meertje aan de noordoostelijke oever van de vroegere Haarlemmermeer. In de **Lutkemeerpolder** is een gebied van recreatie, natuur en stadslandbouw gerealiseerd.

Matrix is een van een contractpartners in het contract van Leeker Woonlanden B.V. Matrix B.V. is gevestigd in Zwartsluis.

Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers is voorzitter geweest van de Stichting Vrienden van de **Mytyl-Tyltyl**-school gevestigd in Amsterdam. Diverse relaties van de voormalig gedeputeerde Hooijmaijers hebben donaties aan deze stichting verricht.

MOVE Management B.V. is het bedrijf dat voormalig gedeputeerde Hooijmaijers in 2001 opzette. Daarna is, volgens het handelsregister van de Kamer van Koophandel, zijn vrouw aandeelhouder en bestuurder geworden. Het Openbaar Ministerie verdenkt hen ervan via deze onderneming valse facturen te hebben verstuurd.

De provincie Noord-Holland was aandeelhouder van energiebedrijf **Nuon**. Dit bedrijf is in juni 2009, na instemming van Provinciale Staten, verkocht aan het Zweedse bedrijf Vattenfall. Deze transactie heeft de Provincie in totaal 903,9 miljoen euro opgeleverd.

Nabij **Obdam** is een locatie gelegen dat als een van de woonlandschappen in de provinciale structuurvisie zou worden opgenomen.

Het Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland B.V. (**ODENH**) is opgericht om kapitaal te verstrekken aan ondernemingen die innovatieve producten of technologieën ontwikkelen op het gebied van duurzame energie. Deze deelneming is voor 100% eigendom van de provincie Noord-Holland.

Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord N.V. (**ONHN**) is in 2006 opgericht door de provincie, de gemeenten uit de kop van Noord-Holland en de Kamer van Koophandel (Noord-West). De provincie Noord-Holland bezit 50% van de aandelen. Het Ontwikkelingsbedrijf richt zich op het stimuleren van diverse sectoren in de Kop van Noord-Holland, zoals toerisme en recreatie, werkgelegenheid en duurzaamheid.

Het bedrijf **De Peyler Projektontwikkeling B.V.** is onderdeel van het concern van Ooms Construction uit Avenhorn. De Peyler is onder andere betrokken bij de ontwikkeling van het project Distriport.

Provinciale Onderzoekscommissie (**POC**) is door Provinciale Staten in november 2008 ingesteld. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de gebeurtenissen rondom de miljoenen die de provincie Noord-Holland bij de IJslanse bank Landsbanki had geplaatst. Het rapport van de POC – *Triple-R: Ruimte, Rendement, Risico* (verschenen in juni 2009) – is te lezen via de website van de provincie Noord-Holland.

De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V. (**RON**) is opgezet om de commerciële taken uit te voeren die voortvloeien uit het Masterplan Noordzeekanaalgebied. De aandeelhouders zijn de provincie Noord-Holland, gemeenten en bedrijven rondom het Noordzeekanaal, zoals Tata Steel en de IJmuiden Haven en andere financiers.

Schiphol Area Development Company N.V. (**SADC**) is een samenwerking tussen de provincie Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer en de Schiphol Group. Elke aandeelhouder bezit 25% van de aandelen. SADC richt zich primair op gebiedsontwikkeling in de Metropoolregio Amsterdam. SADC ontwikkelt diverse werklocaties zoals Polanenpark, Businesspark Amsterdam Osdorp en Schiphol Logistics Park.

Savera is een investeringsmaatschappij waarbij Hooijmaijers, Boelen, Eendebak en Mul betrokken zijn geweest. Savera is een zogenaamde stichting administratiekantoor. Dit bedrijf is gelieerd aan de ondernemingen Newdeal B.V. en MOVE Management B.V. waar de heer en mevrouw Hooijmaijers bestuurder/aandeelhouder zijn of zijn geweest. Ook VDG Trajectmanagement B.V. is onderdeel van het Savera-concern, geleid door de heer Mul.

Scholtens Groep is gevestigd in Wognum. Deze bouw- en ontwikkelingsonderneming staat onder leiding van Guido Scholtens. De Scholtens Groep is onder andere betrokken bij het project Leeker Woonlanden.

SOK is een afkorting voor samenwerkingsovereenkomst.

In de **structuurvisie** wordt het ruimtelijk beleid van de provincie Noord-Holland weergegeven. De structuurvisie heeft, na de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (medio 2008), de streekplannen vervangen. Op 21 juni 2010 hebben provinciale Staten de ‘Structuurvisie Provincie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid’ vastgesteld.

De N.V. **UNA** is het voormalige Provinciale Electriciteitsbedrijf Noord-Holland (PEN). De provincie was een van de aandeelhouders. UNA is in 1999 geprivatiseerd en verkocht aan Reliant Energy voor 3,9 miljard gulden (1,8 miljard euro). Deze verkoop heeft de provincie Noord-Holland enkele honderden miljoenen opgeleverd die via investeringsfondsen zijn geherinvesteerd in de provincie.

Verwelius is een bouw- en ontwikkelingsbedrijf dat gevestigd is in Hoofddorp. Verwelius is onder andere betrokken bij een onteigeningszaak van gronden nabij Zwaanshoek ten behoeve van Recreatie om de Stad dat in de gemeente Haarlemmermeer in de Westflank wordt aangelegd.

Wieringerrandmeer: Vanaf 2003 werden plannen ontwikkeld om de Kop van Noord-Holland een sociaal-economische impuls te geven door ontpoldering. Er zou woningbouw (omgeven door water) en natuurrecreatie worden ontwikkeld. In november 2010 besloten Gedeputeerde Staten echter het project af te blazen vanwege de economische crisis, de slechte huizenmarkt en het risicoprofiel van het project.

Ymere is een (stads-)ontwikkelingsbedrijf dat voornamelijk actief is in de metropoolregio (Amsterdam, Amstelveen, Haarlem, Haarlemmermeer, Alkmaar en Leiden). Ymere wordt, net als Verwelius, genoemd in het kader van onteigeningen nabij Zwaanshoek, ten behoeve van recreatieve doeleinden in de Westflank.

Zeeman Vastgoed B.V. is onderdeel van het concern van Zeeman uit Hoorn. Zeeman is onder andere betrokken bij de ontwikkeling van het project Distriport. Het Zeeman-concern bevat naast de bouw- en ontwikkelingspoot ook een architectenbureau en een makelaarskantoor. Het vanuit Zeeman Vastgoed opgezette vastgoedfonds Nieuwe Steen Investments N.V. (gevestigd te Hoofddorp) belegt met name in vastgoed en is beursgenoteerd.

Voorwoord

De Commissie Operatie Schoon Schip onderzocht de bestuurscultuur binnen de provincie Noord-Holland en de vraag of er sprake is geweest van onregelmatigheden (onderzoekperiode: 2003-2011). Van zaken die bij het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bekend hadden moeten zijn, maar die toch onder de oppervlakte zijn gebleven. De kernconclusies zijn dat:

- er van een verziekte bestuurscultuur geen sprake was;
- de bestuursstijl van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers was die van een ‘fikser’ die gebruik maakte van een uitgebreid relatiernetwerk. Hij toonde zich onaantastbaar en was intimiderend. Dit alles heeft geleid tot diverse onregelmatigheden;
- de Commissie daarnaast ook andere *bad practices*, maar ook *best practices* heeft geconstateerd.

De zoektocht kreeg richting door 122 meldingen, afkomstig van burgers, bedrijven, organisaties, actiegroepen en ambtenaren. Meldingen over vermoedens van onregelmatigheden, mogelijke misstanden, suggesties over integriteitsschendingen en klachten van allerlei aard. Een groot deel van die meldingen was afkomstig uit het ambtelijk apparaat van de provincie Noord-Holland. Veelal van ambtenaren die het vermoeden uitten dat bepaalde zaken eens tegen het licht moesten worden gehouden of gewoonweg dat deze niet door de beugel konden. Dit alles leidde de Commissie naar gevoelige thema’s en dossiers die voor onderzoek in aanmerking kwamen.

Het onderzoek leert dat nagenoeg alle bestuurders geen *directe* betrokkenheid hebben bij onregelmatigheden. Dat klinkt geruststellend, maar behoeft wel nuancering. Omdat deze bestuurders – met name in de periode 2007-2009 - naar de mening van de Commissie gedrag van collega’s, met name dat van de heer Hooijmaijers, hadden moeten waarnemen dat niet voldeed aan de normen van behoorlijk bestuur. Bestuurlijk deviant gedrag, waarbij het bijvoorbeeld heeft ontbroken aan de eisen die worden gesteld aan integer handelen, transparantie en professionaliteit. Of waarbij de mogelijkheden tot en de behoefte aan democratische controle en het afleggen van verantwoording werden gefrustreerd.

Door bestuurlijk deviant gedrag niet, althans in onvoldoende mate, te bespreken en te corrigeren heeft dat gedrag geleid tot onregelmatigheden. Voorbeelden daarvan zijn reeds, met name de afgelopen weken, in de pers besproken. Vooral naar aanleiding van de recentelijk openbaar geworden tenlastelegging in het strafrechtelijk onderzoek naar voormalig gedeputeerde Ton Hooijmaijers (e.a.). De Commissie beschrijft diverse voorbeelden van onregelmatigheden en spreekt daarbij vaak over de *schijn* van belangenver-

strengeling. Of er in een aantal van die gevallen *daadwerkelijk* van belangenverstrengeling sprake is, betreft een vraagstuk dat onder de rechter is. Het is niet aan de Commissie daarover te oordelen – wij doen niet aan *trial by media* – temeer niet daar de heer Hooijmaijers geen gebruik heeft willen maken van de uitnodiging om tegenover de Commissie zijn verhaal te vertellen. Dat is een beperking in dit onderzoek. Daar tegenover staat echter dat de Commissie wél met 103 andere personen heeft gesproken en vele meters aan archiefstukken heeft doorgenomen. Al met al een solide basis voor dit rapport. Een rapport dat niet gaat over de vraag of de heer Hooijmaijers in strafrechtelijke zin over de schreef is gegaan. In dit rapport gaat het om een beoordeling van bestuurlijk handelen. Niet meer, maar ook niet minder.

Een beoordeling van bestuurlijk handelen kan goed plaatsvinden door een feitenonderzoek te doen aan de hand van de projectdossiers. Deze zijn zonder enige restrictie door de provincie Noord-Holland aan ons ter beschikking gesteld. Behoorlijk bestuur, dat mede de eisen van legaliteit en legitimiteit omvat, betekent dat handelen en beslissingen worden gedocumenteerd. Dat deze herleidbaar, toetsbaar en verifieerbaar zijn. Dat de eraan ten grondslag liggende argumenten in die dossiers worden aangetroffen. De dossiers van de heer Hooijmaijers riepen vaak meer vragen dan antwoorden op omdat zij niet aan deze eisen voldeden. Een gebrek dat niet door een interview met de heer Hooijmaijers had kunnen worden weggenomen: bestuurlijke dossiers dienen namelijk op orde te zijn en horen eenvoudigweg niet te leiden tot dergelijke vragen. Zij riepen vragen op die overigens in het verleden ook regelmatig vanuit het ambtelijk apparaat zijn gesteld en die later aanleiding gaven tot het doen van diverse meldingen. De alertheid op signalen van bestuurlijk deviant gedrag die bij gedeputeerden soms heeft ontbroken, was bij ambtenaren wel aanwezig. Zij hebben soms erger voorkomen. In het rapport treft u daarvan diverse voorbeelden aan.

De Commissie is kritisch op het handelen van voormalig gedeputeerde Moens die als portefeuillehouder ‘duurzame energie’ zakelijke contacten onderhield met Econcern en daaraan verbonden partijen (o.a. DarwinD). Na zijn periode als gedeputeerde ging de heer Moens consultancy-werkzaamheden voor Econcern verrichten. De casus Econcern/DarwinD, waarin voor de provincie Noord-Holland grote financiële belangen op het spel stonden, komt in dit rapport op diverse plaatsen terug. Zo ook de naam van voormalig gedeputeerde Meijdam, die vele petten tegelijk op had en deze gemakkelijk van plek liet verwisselen.

De vele door de Commissie afgenomen interviews, met name die met bestuurders, schetsen voorts een beeld van voormalig commissaris van de Koningin Borghouts. Een beeld van een technisch voorzitter die onmachtig was om de heer Hooijmaijers het vereiste tegenwicht te bieden. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers bleek machtiger en voelde zich machtiger. Dat

laatste mede omdat Borghouts een vriendschappelijk contact binnen de vastgoedsector onderhield (waarbij overigens niet van belangenverstrengeling is gebleken). En Hooijmaijers zich op dat punt daarom niet door Borghouts liet aanspreken. Bovendien wist voormalig gedeputeerde Hooijmaijers zich, ook als er iets bijzonders speelde, gesteund door zijn fractie.

De Commissie heeft naast *bad practices* ook enkele *best practices* waargenomen en verwijst daar nadrukkelijk naar. Ze nuanceren niet alleen het negatieve beeld van het bestuurlijk handelen binnen de provincie Noord-Holland, maar bieden ook perspectief in de integriteitsdiscussie die naar aanleiding van diverse voorbeelden in het openbaar bestuur elders in het land actueel is en inmiddels veel breder wordt getrokken.

De Commissie kan overigens geen garantie afgeven dat alles boven tafel is gekomen. Zo laten de tenlastelegging, de regiezitting en recente publicaties in de zaak-Hooijmaijers e.a. zien dat er ook andere projecten en personen bij onregelmatigheden kunnen zijn betrokken dan die in dit rapport aan de orde komen. Dat heeft soms te maken met de hardheid (of concrete aanwijzingen van onregelmatigheden) van de casuïstiek die de Commissie heeft bestudeerd. Maar de beste verklaring is dat het bloot legt dat de Commissie niet over de bevoegdheden van de Rijksrecherche en die van het Openbaar Ministerie beschikt. De Commissie is daar echter niet over verontrust: het doet naar haar mening geen afbreuk aan de bevindingen en conclusies in dit rapport. Het patroon van handelen (bijvoorbeeld: het ten gunste van relaties van Hooijmaijers beïnvloeden van besluitvormingsprocessen of het hen in een betere positie brengen door aanwending van diens gezag en invloed) dat in de tenlastelegging wordt beschreven is voor de Commissie herkenbaar en komt overeen met andere wel in dit rapport beschreven casuïstiek. De Commissie heeft daarom niet de noodzaak ervaren de voor haar nieuwe kwesties in de tenlastelegging op het laatste moment nog zelf diepgaand te onderzoeken of om het rapport uit te stellen. Deze kwesties zijn immers onder de rechter.

De Commissie bedankt tot slot de secretaris, Ken Vervaart, en de rest van het onderzoeksteam die een wezenlijke bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport hebben geleverd.

Commissie Operatie Schoon Schip,
31 oktober 2012

1 Operatie Schoon Schip

1.1 Berichtgeving en beeldvorming: de nuance

Indien we de media moeten geloven, was er het afgelopen decennium heel wat mis binnen de provincie Noord-Holland: corruptie, fraude, belangenverstrengeling en andere integriteitsinbreuken. Logischerwijze gaf de berichtgeving aanleiding tot debat binnen Provinciale Staten. Dat waren dikwijls heftige debatten. Bijvoorbeeld naar aanleiding van het bekend worden van het bestaan van een zogeheten *side letter* in de kwestie Distriport. Een kwestie die mede de aanleiding was voor het benoemen van een onderzoekscmissie onder de naam *Operatie Schoon Schip* (hierna: de Commissie).

Na haar instelling kreeg de Commissie 122 meldingen binnen die betrekking hadden op (vermeende) onregelmatigheden. Rijp en groen door elkaar. Concreet en abstract. Suggestief en feitelijk. Veelal – maar zeker niet altijd – bruikbaar, onderzoekswaardig en bovenal leerzaam.

De belangrijkste conclusie van de Commissie is dat haar onderzoek de berichtgeving en beeldvorming over de *provincie Noord-Holland als geheel* en de *diverse colleges van Gedeputeerde Staten* NIET bevestigt. Er is geen reden te veronderstellen dat het binnen de provincie Noord-Holland *structureel* en *in den brede* een ‘boevenbende’ was of is. Meegaan in de teneur van die berichtgeving en beeldvorming doet de nuances verloren gaan. De belangrijkste nuance is dat nagenoeg alle gedeputeerden vrij zijn van directe betrokkenheid bij onregelmatigheden. Maar ook in deze de nuance: het ontbreken van *directe* betrokkenheid is positief, maar de Commissie stelt ook vast dat meer tegenspraak, doortastendheid en corrigerend vermogen aan hun kant de onregelmatigheden die wel hebben plaatsgevonden, hadden kunnen voorkomen of mitigeren. Met name geldt dit ten aanzien van een deel van de tweede in het onderzoek betrokken collegeperiode (2007-2009).

Er hebben zich diverse onregelmatigheden voorgedaan – deze zijn niet beperkt tot, maar concentreren zich wel op één bestuurder – die als onwenselijk dienen te worden beschouwd. Namelijk omdat daarbij onder meer normen van goed bestuur zijn overschreden. En waaruit lessen voor de toekomst kunnen en moeten worden getrokken. Met dit rapport wordt beoogd daaraan een bijdrage te leveren.

1.2 Strafrechtelijk onderzoek noodzaakt tot terughoudendheid Commissie

Strafrechtelijk onderzoek contextbepalend

Enkele uitzonderingen daargelaten, hebben de meeste van vorenbedoelde meldingen en onregelmatigheden – hetgeen gegeven de (recente) berichtgeving en beeldvorming niet verwonderlijk is – betrekking op het handelen van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Een ondernemend bestuurder, die het initiatief nam tot vele projecten. Hij wilde deze op zijn manier tot een goed einde brengen. Een manier die de aandacht trok van het Openbaar Ministerie, maar die niet illustratief is voor het handelen van het openbaar bestuur in de provincie Noord-Holland gedurende de onderzoeksperiode van de Commissie (13 mei 2003 – 18 april 2011). Anders gezegd: handelen dat meer zegt over de specifieke bestuursstijl van één persoon dan over de bestuurscultuur binnen de provincie Noord-Holland.

Dit rapport is de weerslag van het Commissie-onderzoek. Een onderzoek dat geen strafrechtelijk onderzoek is en daardoor beperkingen kent. Bijvoorbeeld als het gaat om het raadplegen van gesloten bronnen (bijvoorbeeld dossiers Openbaar Ministerie, Rijksrecherche en FIOD) en het toepassen van dwangmiddelen ter verkrijging van bewijsmiddelen. Dergelijke dwangmiddelen konden en zijn wel door de Rijksrecherche ingezet. Deze dienst heeft onder leiding van het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek tegen voormalig gedeputeerde Ton Hooijmaijers ingesteld. In dit verband is van belang dat op 18 oktober 2012 een zogeheten regiezitting in de rechtbank Haarlem heeft plaatsgevonden. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers wordt ervan verdacht zich – in vereniging met anderen – tijdens zijn periode als gedeputeerde schuldig te hebben gemaakt aan de volgende delicten: omkoping, valsheid in geschrifte en witwassen.

Sobere en zakelijke rapportage Commissie

Wat de uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek ook moge zijn, de Commissie kan, zal, wil en mag de belangen waar het Openbaar Ministerie op dit moment voor staat en opkomt niet doorkruisen. Evenmin wil de Commissie de belangen van de verdachte(n) schaden. Om die reden zal terughoudend worden gerapporteerd over de inhoud van de casuïstiek waarbij Hooijmaijers en anderen zijn betrokken. Geen uitgebreide bespreking daarvan, gelardeerd met details. Wel een sobere en zakelijke bespreking op hoofdlijnen van de thematiek of het bestuurlijk handelen dat in die casuïstiek wordt waargenomen. Bijvoorbeeld als het gaat om de omgang van het bestuur met en de afstand daarvan tot de private sector of om onderwerpen als deelnemingen, garantstellingen en financieringen.

De Commissie stelt de bestuurlijke invalshoek in deze rapportage voorop en niet de juridische onderbouwing van (vermeende) onregelmatigheden met

het oog op een eventuele sanctionering. Het gaat de Commissie dus niet om een strafrechtelijke bewijsvoering tegen overtreders. Dat is immers de taak van het Openbaar Ministerie.

Geen interview met Hooijmaijers

Die sobere en zakelijke bespreking wordt door de Commissie ook verkozen omdat toenmalig gedeputeerde Hooijmaijers – helaas – niet door de Commissie is gehoord. Er stond weliswaar een interviewafspraken met hem gepland op 31 augustus 2012, maar hij heeft deze kort tevoren afgezegd. Daarbij heeft hij twee hoofdredenen opgegeven die de Commissie zorgvuldigheidshalve volledig citeert²³:

- ‘Ik krijg sterk de indruk dat barbertje moet hangen op welke wijze dan ook nu ik geen enkele mogelijkheid krijg mij voor te bereiden op een gesprek met u omdat ik de aan mij te stellen vragen niet te horen krijg en geen inzicht krijg in de door mij en de ambtelijke staf voorbereide dossiers die tijdens mijn aantreden zijn opgebouwd of zelfs maar mijn agenda te zien terwijl uw commissie daar maanden mee bezig is geweest. Niemand kan toch verwachten dat ik na al die tijd iedere zaak nog steeds in detail in het geheugen heb.’
- ‘Bovendien heb ik van mijn advocaat begrepen dat sommige van deze onderwerpen ook spelen in het justitiële onderzoek en dat zelfs sommige betrokken ambtenaren verklaringen hebben moeten afleggen. Het gaat hierbij om dezelfde personen die betrokken zijn geweest bij de samenstelling van uw dossiers.’

De Commissie heeft vooraf schriftelijk zo goed mogelijk aangegeven over welke onderwerpen zij met voormalig gedeputeerde Hooijmaijers van gedachten zou willen wisselen.²⁴ In de kern betrof dat zijn ervaring en beleving aangaande de verschillende aspecten van de bestuurscultuur gedurende de periode dat hij gedeputeerde was. Die aspecten zijn nadrukkelijk in een brief aan hem genoemd. Het vooraf opstellen van een exacte vragenlijst en limitatieve opsomming van aspecten is noch mogelijk, noch noodzakelijk. Het ontbreken daarvan heeft in geen enkel gesprek van de Commissie enige bemerking veroorzaakt. Bovendien heeft de Commissie vooraf aangegeven dat Hooijmaijers concrete documenten voorgelegd zou krijgen, indien daarover vragen zouden worden gesteld.

²³ E-mail van de heer Hooijmaijers aan de Commissie, 29 augustus 2012 08.29 uur.

²⁴ Brief van de Commissie aan de heer Hooijmaijers, 24 augustus 2012.

1.3 Instelling, samenstelling, opdracht en vraagstelling Commissie

Instelling en samenstelling Commissie

Naar aanleiding van het bekend worden van het bestaan van de *side letter* in de kwestie Distriport, stelde de commissaris van de Koningin in de vergadering (11 juli 2011) van Provinciale Staten:

‘Toen ik zelf beter tot mij door liet dringen op basis van een aantal feiten, wat er nou allemaal precies gebeurd was, toen heb ik in deze casus de conclusie getrokken dat er soms sprake geweest is van besluitvorming met te rafelige randen. Die je niet als echt zorgvuldig kunt kwalificeren, om maar eens even een understatement te gebruiken, en dat er ook sprake is geweest van gedeputeerden in die periode, die te los aan de teugel liepen. En dat dat een bestuursstijl en een bestuurscultuur is, die eigenlijk niet toelaatbaar is.’²⁵

Het college van Gedeputeerde Staten gaf vervolgens op 1 november 2011 een onafhankelijke Onderzoekscommissie *Operatie Schoon Schip* de opdracht tot nader onderzoek.²⁶ De Commissie, die op 25 november 2011 van start ging, bestond uit de volgende personen:

- prof. dr. J.H.J. van den Heuvel (voorzitter, emeritus hoogleraar Bestuurskunde Vrije Universiteit Amsterdam);
- prof. dr. mr. M. Pheijffer RA (lid, hoogleraar Accountancy Nyenrode Business Universiteit en hoogleraar Forensische Accountancy Universiteit Leiden);
- prof. dr. J. de Vries (lid, hoogleraar Bestuurskunde Universiteit Leiden en decaan Campus Den Haag).

De Commissie is bij de uitvoering van haar werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers, bestaande uit medewerkers van de provincie Noord-Holland en enkele externe onderzoekers.²⁷ Bij het inschakelen van externe onderzoekers heeft de Commissie gekozen voor medewerkers van overheidsinstellingen. Binnen deze organisaties zijn voldoende kennis en expertise aanwezig om haar werkzaamheden te ondersteunen. Het team bestond uit de volgende personen:

²⁵ Notulen vergadering Provinciale Staten, 11 juli 2011.

²⁶ Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 1 november 2011 nr. 2011-59910, tot instelling van de onderzoekscommissie Operatie Schoon Schip, Provinciaal Blad, 17 november 2011.

²⁷ Met motie 9-4 / 26-09-2011 hebben Provinciale Staten van Noord-Holland het college van Gedeputeerde Staten verzocht de medewerkers van de Eenheid Screening en Bewakingsaanpak (integriteitsonderzoeken) de Commissie te laten ondersteunen en de Commissie de mogelijkheid te bieden externe onderzoekers in te schakelen.

- dhr. K. Vervaart (secretaris, beleidsadviseur Wet Bibob provincie Noord-Holland);
- mw. drs. J.H. Antonius-Donk (onderzoeker, auditor Algemene Rekenkamer);
- mw. M. Franken van Bloemendaal MSc. (onderzoeker, criminaliteitsanalist Provinciaal Milieuteam provincie Noord-Holland);
- dhr. mr. L. de Haan AA (onderzoeker, medewerker Bureau Financieel Toezicht);
- dhr. ir. W.A.S. Kepinski (onderzoeker, senior projectleider provincie Noord-Holland);
- dhr. D.G.A. Olyerhoek MSc. (onderzoeker, beleidsmedewerker Wet Bibob provincie Noord-Holland);
- mw. B.L. Postma (onderzoeker, administratief onderzoeker Wet Bibob provincie Noord-Holland);
- dhr. drs. D.U.C. Tjiam (onderzoeker, auditor Randstedelijke Rekenkamer);
- dhr. J.J. Rinzema MSc. (onderzoeker, beleidsmedewerker Wet Bibob provincie Noord-Holland)
- dhr. mr. drs. J. van Wieringen (onderzoeker, auditor Algemene Rekenkamer);
- mw. mr. G. Yilmaz (onderzoeker, beleidsmedewerker Wet Bibob provincie Noord-Holland);
- mw. P.S.A. Edeling (secretarieel ondersteuner, via uitzendbureau);
- mw. S. van der Broek (secretarieel ondersteuner, administratief onderzoeker Wet Bibob provincie Noord-Holland).

De Commissie hecht eraan op te merken dat alle werkzaamheden door genoemden in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd, zonder last of ruggespraak met of enige vorm van aansturing vanuit de provincie Noord-Holland of van anderen.

De commissie heeft gedurende haar onderzoek een aantal voortgangsgesprekken gevoerd met de commissaris van de Koningin en de algemeen directeur. In de voortgangsgesprekken kwamen uitsluitend processuele onderwerpen aan de orde. Over inhoudelijke zaken is niet gesproken. De commissaris van de Koningin noch een andere bestuurder of ambtenaar van de provincie Noord-Holland heeft voortijdig inzage in het (concept van dit) rapport gekregen.

Opdracht en vraagstelling

Uit de aankondiging van het onderzoek in het kader van de voorgenomen *Operatie Schoon Schip* tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 11 juli 2011 en het debat in Provinciale Staten op 26 september 2011 over de invulling ervan, werd duidelijk dat het onderzoek zich primair moest richten op de *bestuurscultuur* van de provincie. Concreet betekende dit, dat bij de te onderzoeken onderwerpen één of meer provinciebestuurders betrokken moesten zijn geweest. Het college van Gedeputeerde Staten formuleerde vervolgens de volgende onderzoeksopdracht:²⁸

²⁸ Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 1 november 2011 nr. 2011-59910, tot instelling van de onderzoekscommissie Operatie Schoon Schip, Provinciaal Blad, 17 november 2011.

‘Onderzoek of er bij onderwerpen en activiteiten waar bestuurders bij betrokken zijn (geweest) tijdens de laatste twee collegeperiodes, nu onterecht zaken onbekend of onvoldoende bekend zijn aan GS en PS, die wel bekend hadden moeten zijn.’

Bij de centrale onderzoeksopdracht gaf het college van Gedeputeerde Staten de Commissie vijf deelvragen mee, te weten:

1. Bij welke onderwerpen en activiteiten zijn bestuurders betrokken (geweest) tijdens de laatste twee collegeperiodes?
2. In welke gevallen en op welke wijze zijn Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, al dan niet vertrouwelijk, geïnformeerd over relevante onderwerpen en activiteiten (die bijvoorbeeld verplichtingen voor de provincie Noord-Holland met zich meebrengen of hebben gebracht en/of uit een oogpunt van collegiale of politieke controle hadden moeten worden gemeld)?
3. Wanneer, waarom en ten aanzien van welke zaken is deze informatieverstrekking achterwege gebleven?
4. Wanneer is een gedeputeerde (al dan niet wettelijk) verplicht het college te informeren of mee te nemen in de besluitvorming?
5. Op welke wijze kan het bestuur (of bestuurders) en de organisatie in de toekomst zorg dragen voor het correct informeren van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten?

1.4 Operationalisering onderzoeksopdracht en begrippen

Operationalisering onderzoeksopdracht

De Commissie heeft zich in eerste instantie op feitenonderzoek op basis van ontvangen meldingen gericht en wel vanuit de volgende begrenzing:

- a. onderwerpen en activiteiten waarbij bestuurders van de provincie betrokken waren,
- b. tijdens de laatste twee collegeperiodes, dat wil zeggen van 13 mei 2003 tot 18 april 2011,
- c. zaken die op dat moment niet of onvoldoende bekend waren, die uit een oogpunt van integriteit en democratische controle wel bekend hadden moeten zijn.

Door de Commissie is een tweetal begrippen centraal gezet: *bestuurscultuur* en *onregelmatigheden*. Deze begrippen worden als volgt geoperationaliseerd.

Bestuurscultuur

Met bestuurders doelen wij op personen die leiding geven aan en de verantwoordelijkheid dragen voor de activiteiten waarmee politiek vastgesteld

beleid wordt voorbereid en uitgevoerd. In dit onderzoek gaan wij in op de rol van de volgende bestuurders: de gedeputeerden en de commissaris van de Koningin (gezamenlijk het college van Gedeputeerde Staten) van de provincie Noord-Holland.

Bestuurscultuur betreft de opvattingen over waarden en normen binnen de organisatie die richtinggevend zijn voor het handelen van bestuurders: in besluit- en beleidsvormingsprocessen en bij de informatievoorziening aan de controlerende organen. Het gaat daarbij ook om de vorm, stijl en inhoud van handelen.

Een belangrijk onderdeel van de bestuurscultuur wordt gevormd door de omgangsvormen. Op individueel niveau bezien zeggen deze iets over de bestuursstijl van een bestuurder. Het betreft omgangsvormen van bestuurders:

- onderling (collegiaal of hiërarchisch bestuur?);
- met leden van Provinciale Staten (dualistisch of monistisch?);
- met het ambtelijk apparaat van de provincie (ondergeschikt of professioneel?);
- met medebesturen in de provincie zoals gemeenten (*top down* of *bottom up*?);
- met relaties met andere niet-publiekrechtelijke actoren in de omgeving van de provincie, zoals organisaties van het maatschappelijk middenveld en private organisaties. Hierbij gaat het om publiek-private samenwerkingsrelaties, bijvoorbeeld in de vorm van financieringen, deelnemingen en publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS).

In de hoofdstukken 2 en 5 zal nader op het onderwerp bestuurscultuur worden ingegaan.

Onregelmatigheden

De Commissie verstaat – conform haar plan van aanpak van 12 januari 2012 – onder onregelmatigheden onder meer strafrechtelijke normschendingen, zoals oplichting, corruptie, valsheid in geschrifte en fraude. In bijlage A bij het plan van aanpak worden verder zaken genoemd als: diefstal en verduistering, dubieuze giften en beloften, onverenigbare (neven)functies en (neven)activiteiten, misbruik en manipulatie van informatie, verspilling en wanprestatie, intimidatie en angstcultuur en misbruik van bevoegdheden en mandatering.

Daarnaast verstaat de Commissie onder onregelmatigheden ook laakbaar en onrechtmatig gedrag dat als zodanig niet strafwaardig is, maar dat wel onwenselijk of onaanvaardbaar wordt geacht.²⁹ Daaronder rekent de Commissie ook zaken als belangenverstrengeling en nepotisme. Al deze gedragingen doen afbreuk aan de rechtmatigheid, legitimiteit, transparantie en integriteit van het openbaar bestuur, in dit geval het provinciebestuur.

²⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 9, p. 8-9.

1.5 Onderzoeksaanpak: van meldingen naar thema's

De Commissie heeft kort na aanvang van haar werkzaamheden een oproep geplaatst tot het doen van meldingen over mogelijke integriteitsschendingen en andere onregelmatigheden. Er zijn 122 meldingen ontvangen. Anoniem en op naam. Vanuit het ambtelijk apparaat en van burgers, bedrijven, belangengroepen, politici, bestuurders en door enkele anderen.

Niet alle meldingen bleken naar hun aard onderzoekswaardig te zijn. Daarom heeft een selectie plaatsgevonden, waarbij met name is gelet op de aspecten: valideerbaarheid, complexiteit, omvang en voor wat betreft de onderhavige rapportage ook op de variëteit aan onderwerpen.

Overigens is een groot aantal meldingen afkomstig uit de ambtelijke organisatie. Zij lagen als het ware op 'de commissie te wachten'. De aanleiding daartoe was de inval van de Rijksrecherche op 31 maart 2010, bijgestaan door de FIOD-ECD en de Belastingdienst, in de woning van oud-gedeputeerde Hooijmaijers. In afwachting van het verdere onderzoek wilde de directie van de provincie Noord-Holland toentertijd weten of provincieambtenaren (onbedoeld of ongewild) bij enige vorm van (ambtelijke) corruptie of omkoping bij projecten van de heer Hooijmaijers betrokken waren. Vandaar dat ambtenaren van de provincie werden uitgenodigd de eventueel bij hen aanwezige informatie over onoorbare praktijken van de heer Hooijmaijers of anderen te melden. Deze meldingen zijn aan de Commissie ter beschikking gesteld.

Er zijn diverse redenen waarom de Commissie meldingen na een eerste beoordeling en selectie niet nader in onderzoek heeft genomen. Het gaat met name om de volgende redenen:

- de melding is onduidelijk, niet concreet genoeg of geeft anderszins geen of onvoldoende aanknopingspunten tot nader onderzoek;
- de melding is te zeer gebaseerd op gevoelens, percepties, speculaties of mogelijke rancune en kan door de melder of aan de hand van nader onderzoek door de Commissie niet afdoende met feiten worden gestaafd;
- de melding heeft geen betrekking op het handelen van een bestuurder, maar betreft het handelen van een ambtenaar van de provincie of bijvoorbeeld het handelen van een overheidsdienst, bestuurder of ambtenaar die niet tot de provincie Noord-Holland behoort. Mitsdien valt de melding niet binnen de taakopdracht van de Commissie en is deze terzijde gelegd. Een enkele maal is de melder gewezen op de mogelijkheid diens melding voor te leggen aan andere instanties zoals gemeenten, de ombudsman of Meld Misdaad Anoniem;

- de melding heeft betrekking op het behartigen van een individueel belang of dat van een belangengroepering. Het oordeel over een eventuele schending van dergelijke belangen heeft al snel het karakter van het geven van een oordeel over een beleidsbeslissing (van bestuurders of ambtenaren). Een dergelijk oordeel past eveneens niet binnen de taakopdracht van de Commissie en bovendien staan er juridische procedures open, teneinde van daartoe wel bevoegde instanties een oordeel te krijgen. In een aantal gevallen zijn of worden dergelijke procedures reeds door betrokkenen gevolgd;
- de melding valt naar haar aard niet onder de door de Commissie gehanteerde definitie van onregelmatigheid en daarmee ook niet onder haar taakopdracht;
- de melding heeft betrekking op een feitencomplex dat door anderen al nadrukkelijk en uitvoerig is onderzocht en waarbij de melding of de verschenen onderzoeksrapporten niet noodzaakt of noodzaken tot een nieuw diepgaand onderzoek, bijvoorbeeld: Landsbanki (onderzoek Provinciale Onderzoekscommissie), declaratie- en bonnetjesaffaire, Wieringerrandmeer (onderzoek Randstedelijke Rekenkamer en onderzoek Independent Risk Solutions, hierna IRS) en Bloemendalerpolder (IRS).

Van de in totaal 122 meldingen vallen er – na de selectie aan de hand van de genoemde criteria: valideerbaarheid, complexiteit en omvang – 76 binnen de onderzoeksopdracht van de Commissie. Deze meldingen zijn in haar onderzoek betrokken, enkele in samenhang met elkaar of in een overkoepeld thema, andere afzonderlijk. Een deel van de 76 meldingen (25) is afkomstig uit het ambtelijk apparaat.

Het relatief grote aantal meldingen vanuit het ambtelijk apparaat vormt naar de mening van de Commissie een belangrijke indicatie voor het feit dat medewerkers van de provincie Noord-Holland ook zelf graag ‘schoon schip’ willen maken, hetgeen ook de houding is die de Commissie tijdens het onderzoek heeft ervaren.

Voorts merkt de Commissie op dat relatief weinig meldingen betrekking hebben op de eerste collegeperiode waarop de onderzoeksopdracht betrekking heeft. De Commissie heeft op basis van haar onderzoek ook geen bijzondere aanleiding aangetroffen om zwaar in te zetten op diepgaand onderzoek naar deze collegeperiode. De focus van dit rapport is dan ook vooral gericht op de tweede binnen de onderzoeksopdracht vallende collegeperiode (2007-2011).

De meldingen zijn als volgt over de collegeperioden te verdelen (sommige meldingen hebben op meerdere periodes betrekking, maar zijn slechts eenmaal ingedeeld en wel in de meest passende periode):

Periode	Aantal
Voor aanvang onderzoeksperiode	13
College 2003-2007	27
College 2007-2011	63
Na aanvang onderzoeksperiode	3
Niet aan specifieke periode te koppelen	16

Voorts wordt opgemerkt dat er 72 meldingen direct betrekking hebben op (voormalige) leden van het college van Gedeputeerde Staten. In totaal 60 daarvan hebben betrekking op voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Omdat de Provinciewet een te algemeen beoordelingskader schetst, heeft de Commissie de bestuurscultuur beoordeeld aan de hand van de eerder vermelde criteria van *good governance* en de gedragscode van de provincie Noord-Holland. Voor wat betreft voormalig gedeputeerde Hooijmaijers geldt bovendien, dat de Commissie ingaat op zijn daarvan op diverse momenten afwijkende bestuursstijl. De onderverdeling van de ontvangen meldingen vormt een illustratie van het feit dat voor wat betreft het beoordelen van onregelmatigheden, dit beter kan in het perspectief van de bestuursstijl van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers dan vanuit het perspectief van de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland.

Het onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie, documentenonderzoek en interviews met personen die inzicht konden geven in de bestuurscultuur en de meldingen over (vermeende) onregelmatigheden.

In het totaal is er met 103 personen gesproken. Om een zo volledig en objectief mogelijk beeld te vormen van de bestuurscultuur, heeft de Commissie gesprekken gevoerd met de oud-bestuurders (totaal 16 personen) van de provincie Noord-Holland uit de periode 2003 – 2011 (behalve de heer Hooijmaijers, zie paragraaf 1.2), alsmede met de toenmalige provinciesecretaris. De bestuurders werken niet volledig gescheiden van het ambtelijk apparaat en de politieke context. Om die reden is ook gesproken met de directie van de provincie Noord-Holland (totaal 5 personen). En met de fractievoorzitters van een coalitie- en een oppositiepartij uit de periode 2003 – 2007 en een coalitie- en een oppositiepartij uit de periode 2007 – 2011 (totaal 4 personen). Ter completering van het beeld uit de interviews met bestuurders, zijn voorts de verslagen van Statenvergaderingen en (geheime) notulen van het college van Gedeputeerde Staten doorgenomen.

Daarnaast hebben de commissieleden in 37 gesprekken met 49 provincie-medewerkers, melders en externen gesproken. De secretaris heeft in 7 gesprekken met 9 melders gesproken en het onderzoeksteam heeft met 20 (oud-) medewerkers en externen gesproken. Sommige provincie-medewerkers zijn door de onderzoekers meerdere malen gesproken.

Het volgende overzicht geeft inzicht in het aantal en soort afgenomen interviews.³⁰

	personen	gesprekken
<u>Commissie</u>	74	62
- Oud-bestuurders en voormalig algemeen directeur	16	16
- Directieleden	5	5
- Statenleden	4	4
- Melders	29	19
- Medewerkers	13	13
- Externe relaties	7	5
<u>Secretaris</u>	9	7
- Melders	9	7
<u>Onderzoeksteam</u>	20	n.b.
- (Oud-)medewerkers	19	n.b.
- Externe relaties	1	1
<u>TOTAAL</u>	103	

Het onderzoek van de Commissie is zoals gezegd bestuurlijk van aard en is niet gericht op het strafrechtelijk of anderszins juridisch duiden van het onderzochte met als uiteindelijk doel te (kunnen) sanctioneren. Daarom heeft de Commissie ervoor gekozen de onderzochte meldingen niet per stuk te bespreken, maar daarover te rapporteren aan de hand van een aantal overkoepelende thema's die in hoofdstuk 3 worden behandeld. Deze thema's kwamen naar boven door het onderzoek naar de meldingen en geven inzicht in de bestuurscultuur. Dit zijn:

- geheimhouding;
- mandatering;
- in- en externe controle;
- ruimtelijke ordening;
- financieringen;
- deelnemingen.

³⁰ Voor een lijst met geïnterviewde personen wordt verwezen naar bijlage I.

Enkele meldingen over (vermeende) onregelmatigheden die naar de mening van de Commissie wel separaat dienen te worden besproken, komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Het betreft gebeurtenissen die nadrukkelijk in de provinciale politiek of in de media zijn besproken of die waaraan de Commissie enige nadere duiding wil geven.³¹ Dit betreft ook een specifiek – niet in hoofdstuk 3 besproken – thema, namelijk (de schijn van) belangenverstrengeling.

1.6 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het onderwerp bestuurscultuur. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 een aantal door de Commissie geselecteerde overkoepelende thema's aan de orde. Hoofdstuk 4 handelt over (vermeende) onregelmatigheden en het thema (de schijn van) belangenverstrengeling. Hoofdstuk 5 bevat een antwoord op de onderzoeksopdracht en de vraagstelling, alsmede conclusies, aanbevelingen en een slotbeschouwing.

³¹ Zie in dit verband hetgeen de Commissie in haar plan van aanpak van 12 januari heeft opgemerkt (p. 4) over de toepassing van het 'trechtermodel' en de selectie van onderwerpen aan de hand van een kwetsbaarheidsanalyse, meldingen en de debatten in Statenvergaderingen.

2 Bestuurscultuur provincie Noord-Holland

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderwerp bestuurscultuur. Eerst in algemene zin (paragraaf 1). Vervolgens wordt de context van het provinciaal bestuur in Noord-Holland kort weergegeven (paragraaf 2). In de daaropvolgende paragrafen (3 tot en met 6) komen de relevante collegeperioden aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten (paragraaf 7) met twee onderwerpen die de Commissie specifiek wil belichten, te weten: invoering dualisme en (de reorganisatie van) het ambtelijk apparaat.

2.1 Bestuurscultuur (algemeen)

Bestuurscultuur: macht en gezag

In het eerste hoofdstuk (paragraaf 1.4) is een beschrijving gegeven van wat de Commissie onder bestuurscultuur verstaat: de bestuurscultuur betreft de opvattingen, waarden en normen van bestuurders die vorm, stijl en inhoud van het handelen bepalen. Een belangrijk onderdeel van de bestuurscultuur wordt gevormd door de omgangsvormen. Dit zijn de omgangsvormen van bestuurders onderling, maar ook van hen met leden van Provinciale Staten, het ambtelijk apparaat en medebesturen in de provincie zoals gemeenten. Tot slot gaat het om de omgangsvormen met niet-publiekrechtelijke actoren in de omgeving van de provincie, zoals organisaties van het maatschappelijk middenveld en private organisaties. Het algemene kader voor het inhoud geven aan provinciebestuur wordt in de Provinciewet beschreven.

Het inhoud geven aan omgangsvormen kan op basis van macht en gezag. Macht en machtsmiddelen zijn nodig om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Macht alleen is echter een bot instrument en is in een democratische rechtsstaat slechts beperkt bruikbaar en effectief. De ware bestuurder beschikt over daadwerkelijk, legitiem gezag. Indien dat ontbreekt ontstaat het risico van machtsmisbruik. Teneinde dat te voorkomen zijn er wetten, regels en procedures – samen te vatten als criteria voor *good governance* – ingesteld om het bestuurlijk gedrag te reguleren. De praktijk leert dat bestuurders niet altijd aan die criteria (wensen te) voldoen. Dat zij deviant gedrag vertonen. Alvorens daar op door te gaan, eerst een nadere duiding van de criteria van *good governance*.

Good governance

Eerder, in haar plan van aanpak³², heeft de Commissie aangegeven de resultaten van haar onderzoek te toetsen aan de eisen die in een democratische rechtsstaat aan goed overheidsbestuur (*good governance*) worden gesteld.

³² Plan van Aanpak, 12 januari 2012.

De Commissie baseert zich daarbij onder meer op de behoorlijkheidscriteria voor overheidshandelen van de Nationale ombudsman (2008)³³ en de beginselen uit de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009).³⁴

Teneinde een heldere toetsing van haar bevindingen te bevorderen, is het aantal criteria dat voor *good governance* geldt, verdicht tot de voor haar onderzoeksdoel belangrijkste vier categorieën waaraan bestuursbesluiten in de democratische rechtsstaat moeten voldoen:

- a. *legaliteit*: de rechtmatigheid van het bestuurshandelen, dat wil zeggen dat al het overheidshandelen moet steunen op en in overeenstemming moet zijn met een (grond)wettelijke regel of (provinciale) verordening; bovendien moet het beleid zijn voorbereid en uitgevoerd volgens voorgeschreven processen en moeten besluiten volgens geldende procedures en op grond van toegekende bevoegdheden zijn genomen;
- b. *legitimiteit*: transparantie van procedures en beslissingen, heldere toedeling van verantwoordelijkheden en een overtuigende onderbouwing van beslissingen;
- c. *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*: het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, *fair play*-beginsel en het vertrouwensbeginsel;
- d. *integriteit*: de onkreukbaarheid van het bestuurshandelen, in het bijzonder getoetst aan de Gedragscode van de provincie Noord-Holland uit 2008.

De belangrijkste toetsingscriteria in de sub d. genoemde gedragscode van de provincie Noord-Holland zijn:

- onafhankelijke oordeelsvorming;
- transparante scheiding van publiek en privaat: persoonlijk bezit (grond, vastgoed, financiële belangen), belang in ondernemingen en organisaties waarmee de provincie zakelijke betrekkingen onderhoudt;
- geen nepotisme, familie- of vriendschapsbetrekkingen met aanbieders van diensten of zaken aan de provincie;
- openbaarheid van nevenfuncties, geen nevenfuncties die een risico vormen voor een integere invulling van de politieke functie;
- vermijden van de schijn van bevoordeling of belangenverstremming;
- zorgvuldig omgaan met informatie;
- niet ten eigen bate gebruik maken van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie;
- geen geschenken, diensten of faciliteiten aanvaarden die de onafhankelijkheid van de bestuurders kunnen schaden;
- geen privéwerkzaamheden of het aannemen van kortingen op privégoederen van relaties van de provincie;

³³ Nationale ombudsman, *Burgerschap verzilverd*, verslag over 2007, Den Haag, 2008.

³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, 19 juni 2009, Den Haag.

- melding in plenaire collegevergadering van uitnodigingen, excursies, werkbezoeken, evenementen en reizen;
- transparant declareren.

Checks & balances

Bestuurders kunnen schone handen willen hebben en houden, maar er zijn om bestuurlijke resultaten te boeken soms redenen voor hen om in de praktijk toch af te wijken van de strikte regels en procedures, van de criteria van *good governance*. Interessant daarbij is hoe bestuurders hun feitelijk gedrag tijdens of na hun handelen legitimeren. Kijkt de bestuurder alleen naar het realiseren van zijn of haar eigen opvattingen, normen en waarden zonder naar de gevolgen te kijken (*Gesinnungsethik*) of worden ook de uiteindelijke resultaten van het bestuurlijk handelen beoordeeld (*Verantwortungsethik*)? Een goed politicus of bestuurder dient beide legitimeringen in zich te verenigen.

Als bestuurders gezag verliezen, komt macht onherroepelijk om de hoek kijken en kan dit leiden tot machtsmisbruik. Dit leidt tot slecht bestuur. De opvattingen over procedures zijn daarom van belang bij het bewaken van het gedrag van bestuurders. Zij moeten aan de ene kant gecontroleerd (kunnen) worden door de buitenwereld, maar zij hebben aan de andere kant ook een taak zichzelf kritisch te volgen. Leiderschap en voorbeeldgedrag zijn dan ook belangrijk voor het creëren van een robuuste en veerkrachtige organisatie. Bestuurders dienen tegenspraak te organiseren om een gesloten, dwingende, kritiekloze of slaafs volgende groeps cultuur te doorbreken. Een gesloten bestuurscultuur bijvoorbeeld, kan leiden tot een *bias* (het mobiliseren van vooroordelen) waardoor sommige maatschappelijke kwesties wel op de politieke agenda komen, maar andere niet. Om een gesloten bestuurscultuur te voorkomen, hebben bestuurders te maken met *checks & balances*, dienen zij gecorrigeerd te worden door collega-bestuurders (leden van het college van Gedeputeerde Staten), Statenleden, ambtenaren, rechters, burgers en media.

Bij ernstige vormen van afwijkend bestuurlijk gedrag ligt de nadruk op strafrechtelijk onderzoek. Per definitie gaat het dan om de handel en wandel van een individu. De recherche of het justitieel onderzoek richt zich dan op een rotte appel. Het is echter minstens zo interessant om de vraag te stellen of er meer rotte appels zijn geweest en hoe het met de mand gesteld is waarin de appels liggen. De mand als metafoor van de organisatie maakt duidelijk dat die ook uit elkaar kan vallen. Onderzoekers zullen een open oog moeten hebben voor andere rotte appels en de staat van de mand (de organisatie) moeten analyseren. Is er sprake van een robuuste organisatie of van een zwakke organisatie? Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat organisaties verstrengeld zijn met allerlei andere organisaties in de omgeving daarvan. Deze relaties kunnen een deel van het afwijkend gedrag van bestuurders verklaren. Door niet alleen naar de bestuurders te kijken maar ook naar de organisatie kunnen er uiteindelijk lessen worden getrokken teneinde de organisatie robuust(er) te maken.

Kortom: waarom werken de *checks & balances* in sommige perioden niet? Waarom zijn Statenleden in een bepaalde periode minder alert? Waarom wordt er niet naar een minderheid geluisterd? Hoe kan het dat mechanismen om afwijkend bestuurlijk gedrag te corrigeren, die er in overvloed zijn, niet werken of niet worden geïmplementeerd? De antwoorden op dit type vragen kunnen voor de provincie Noord-Holland in het kader van dit onderzoek slechts worden begrepen door een analyse en karakterisering³⁵ te maken van de volgende collegeperioden:³⁶

- periode voor 2003: vechten (paragraaf 2.3);
- periode 2003-2007: samenwerken (paragraaf 2.4);
- periode 2007-2009: domineren (paragraaf 2.5);
- periode 2009-2011: herstellen (paragraaf 2.6).

Alvorens naar de analyse en karakterisering van de collegeperioden over te gaan, volgt eerst een korte inleidende schets over de politieke context waarbinnen de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland kan worden beoordeeld.

2.2 Context

De provincie Noord-Holland is een publieke organisatie met een politieke component: iedere periode van vier jaar vinden er Statenverkiezingen plaats. De kiesgerechtigde bevolking kiest dan de Statenleden. Bij Statenverkiezingen is er dikwijls sprake van een relatie tussen de provinciale verkiezingen en de landelijke verkiezingen. Landelijke ontwikkelingen hebben dikwijls invloed op de provinciale politiek, terwijl omgekeerd provinciale verkiezingsuitslagen zo nu en dan een graadmeter zijn voor de landelijke politiek. De verkiezingen van de provincie zijn mede van belang omdat via de provinciale verkiezingen de samenstelling van de Eerste Kamer wordt bepaald.

Na de verkiezingen vinden er onderhandelingen tussen de politieke partijen plaats en is er sprake van een informatie- en formatiefase. Na het afronden van de formatie wordt het dagelijks bestuur van de provincie – het college van Gedeputeerde Staten – door de Provinciale Staten benoemd.

³⁵ De Commissie merkt nadrukkelijk op dat er gaat om een 'karakterisering' en niet om een 'karikatuur'. Uiteraard kan een enkel woord geen recht doen aan al hetgeen er in de te onderscheiden perioden heeft gespeeld. Maar dat enkele woord kan wel – en dat heeft de Commissie dan ook beoogd – direct de kern daarvan weergeven.

³⁶ Voor het onderzoek van de Commissie zijn uiteindelijk met name de tweede en de derde te onderscheiden perioden van belang.

Het college van Gedeputeerde Staten bestaat in de provincie Noord-Holland uit 6 (soms 7) gedeputeerden en een commissaris van de Koningin. De commissaris is voorzitter van het college, hij is niet rechtstreeks gekozen maar wordt door de Kroon benoemd. De laatste jaren neemt de invloed van de vertrouwenscommissie bij de keuze van de commissaris toe. Het college van Gedeputeerde Staten voert het bij de formatieonderhandelingen tot stand gekomen collegeprogramma uit. Bij de beleidsvoorbereiding en de -uitvoering maakt het college gebruik van de ambtelijke dienst. Het college van Gedeputeerde Staten wordt gecontroleerd door Provinciale Staten die maandelijks in een vergadering in het provinciehuis bij elkaar komen. De Statenvergadering kent een presidium en een seniorenconvent,³⁷ dat bestaat uit de fractievoorzitters van de verschillende politieke partijen, de voorzitter en vice-voorzitter van Provinciale Staten.

In het onderzoek van de Commissie staan twee collegeperiodes centraal:

1. het college 2003 – 2007;
2. het college 2007 – 2011.

Het eerste college zit de reguliere periode uit, terwijl het tweede college in 2008 door de internationale financiële crisis in de problemen komt. Tijdens deze crisis blijkt dat de provincie Noord-Holland publiek geld, een bedrag van 78 miljoen euro,³⁸ heeft weggezet bij een IJslandse bank (Landsbanki) die failliet gaat, waardoor het er lange tijd naar uitziet dat de provincie dit bedrag kwijtraakt. Uiteindelijk is het bedrag, na lange onderhandelingen teruggestort, maar het leidde destijds tot een politieke crisis in Noord-Holland. Het college trad niet af, maar de collegeleden stelden hun portefeuilles ter beschikking. Na een onderbreking ging het college in veranderende samenstelling verder.

Teneinde deze twee collegeperiodes goed te kunnen doorgronden, starten wij onze analyse met de Provinciale Statenverkiezingen van 1999 en het college van Gedeputeerde Staten in de periode 1999-2003.

2.3 Periode voor 2003: vechten

Verkiezingsuitslag Provinciale Staten Noord-Holland

De verkiezingsuitslag van 4 maart 1999 van Provinciale Staten Noord-Holland kan als volgt in een tabel worden samengevat:

³⁷ Met Statenvoordracht 47 van 9 mei 2011 zijn het seniorenconvent en het presidium ineen geschoven.

³⁸ Naast het bedrag dat bij Landsbanki heeft uitgestaan, ging het om een aanvullend bedrag van 20 miljoen euro bij een Duitse dochter van Lehman Brothers: Bankhaus Lehman. Dit aspect zal verder niet meer in dit rapport worden genoemd als Landsbanki wordt vermeld.

Partij	Zetels
VVD	24
PvdA	16
CDA	14
GroenLinks	12
D66	5
SP	2
AOV/Unie 55+	2
SGP/GPV/RPF	2
De Groenen/NH Anders	1
Nederland Mobiel	1
CD	0

Nationale en internationale context

De provinciale verkiezingen van 1999 stonden in het teken van de landelijke verkiezingen. Het was een testcase voor het tweede parse kabinet onder leiding van premier Kok. Hoewel de kritiek op het kabinetsbeleid in de loop der tijd toenam, was er in de Nederlandse politiek in de eerste helft van deze collegeperiode nog sprake van een relatieve rust. Nederland maakte economisch gezien voorspoedige tijden mee.

Echter, tijdens deze collegeperiode, in september 2001, vinden de terroristische aanslagen van Al Qaida in de Verenigde Staten plaats. Dat lijkt ver weg van de provinciale politiek, maar de dramatische gebeurtenissen hebben wereldwijd invloed op de politiek en de politieke cultuur. Nieuwe partijen krijgen vleugels. Bekende spelregels, normen en waarden uit het verleden zoals die van tolerantie, verdraagzaamheid, geheimhouding en depolitisering komen onder druk te staan. Politisering, verbale scherpte en transparantie zetten steeds meer de toon. Het tweede kabinet-Kok krijgt met groeiende oppositie te maken. Lokale leefbaarheidspartijen worden sterker en de tekortkomingen van de overheid (overmatige bureaucratie, falen, inefficiëntie) worden door wijlen Pim Fortuyn in de landelijke politiek aan de kaak gesteld.

Het college

Het college van Gedeputeerde Staten bestaat in de periode 1999-2003 uit de volgende partijen: VVD (3 gedeputeerden), PvdA en CDA (ieder 2 gedeputeerden). In eerste instantie is de heer Van Kemenade, voormalig minister, commissaris van de Koningin.

In 2002 neemt Van Kemenade afscheid. Na de val van het kabinet-Kok ligt het volgens velen in de lijn der verwachting dat Van Kemenade zal worden opgevolgd door een partijgenoot, namelijk mevrouw Netelenbos (PvdA), minister van Verkeer en Waterstaat in het tweede parse kabinet en bovendien inwoner van de provincie Noord-Holland. Zij wordt echter niet benoemd.

De ministerraad benoemt de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, de heer Borghouts.

Karakterisering

De bestuurscultuur van het college wordt in deze periode omschreven als een cultuur van vechten met elkaar. De partijpolitieke dimensie heeft ook gevolgen voor de samenwerking in het college, waarbij de individuele bestuurders elkaar weinig gunnen. De vechtcultuur ontstaat omdat er vele beleidsambities zijn en ook genoeg middelen, terwijl de uitvoering te wensen overlaat. De bestuurscultuur is weinig harmonieus.

Deze bestuurscultuur schrijven diverse gesprekspartners van de Commissie toe aan het hoogmoedige en betweterige gedrag van de PvdA die met twee gedeputeerden in het college is vertegenwoordigd. Andere gesprekspartners wijten het vooral aan een botsing van karakters van bepaalde gedeputeerden (met name tussen mevrouw Wildekamp (PvdA) en Meijdam (VVD)). Voor een ander deel wordt de vechtcultuur bevorderd doordat de ambtelijke dienst sterk verkokerd werkt, waardoor de afstemming in het college en de coördinatie van het beleid niet optimaal zijn.

2.4 Periode 2003-2007: samenwerken

Verkiezingsuitslag Provinciale Staten Noord-Holland

De verkiezingsuitslag van 11 maart 2003 van Provinciale Staten van Noord-Holland kan als volgt in een tabel worden samengevat:

Partij	Zetels
PvdA	24
VVD	20
CDA	17
GroenLinks	8
D66	5
SP	5
LPF	2
CU/SGP	1
Overig	1

Het college

De Provinciale Statenverkiezingen van 2003 leiden tot een verkiezingsoverwinning voor de PvdA. Onder aanvoering van mevrouw Barth wint die partij acht zetels. Deze overwinning wordt door de PvdA echter niet verzilverd. De hoogmoed vanuit de vorige periode nekt de partij. Voor het eerst sinds lange tijd maakt de PvdA in Noord-Holland geen deel uit van het college. Dat heeft

aan de ene kant te maken met het feit dat mevrouw Barth geen klare wijn schenkt over de voorzetting van de bestaande coalitie en aan de andere kant met een ragfijn politiek spel dat door de politiek leider van de VVD, de invloedrijke heer Meijdam, wordt gespeeld. Omdat de PvdA niet onmiddellijk de besprekingen en onderhandelingen begint, neemt Meijdam het initiatief tot gesprekken met de andere partijen.

Formateur Meijdam slaagt er in een coalitie te smeden tussen VVD en CDA (ieder 2 gedeputeerden) alsmede met GroenLinks en D66 (ieder 1 gedeputeerde). Het college heeft met 50 zetels een ruime meerderheid. Voor GroenLinks is de deelname aan het college historisch, omdat het de eerste keer is dat een GroenLinkser, de heer Moens, tot het college van Gedeputeerde Staten toetreedt.

Een belangrijke politieke ontwikkeling tijdens deze collegeperiode is dat Meijdam het college tussentijds verlaat om burgemeester van Zaanstad te worden. Als gedeputeerde wordt hij opgevolgd door Ton Hooijmaijers, die politiek bestuurlijke ervaring heeft opgedaan als wethouder in Amsterdam. Hooijmaijers is een ondernemer en draagt dat ook uit. Hij heeft niet alleen een politiek en bestuurlijk netwerk, maar ook een netwerk in de private sector.

Karakterisering

In vergelijking met het voorgaande college is de sfeer tussen de gedeputeerden veel beter. De intentie van het college komt ook tot uiting in de titel van het collegeprogramma, namelijk *Bruggen bouwen*. De titel is met name bedoeld om aan te geven dat men van de vechtcultuur af wilde en meer met elkaar wilde samenwerken. Het programma is vooral gericht op de uitvoering van het beleid. Daarom moet volgens dit college de ambtelijke organisatie worden gekanteld. Er dient minder aandacht te zijn voor de beleidsvoorbereiding (er zijn beleidsnota's genoeg). De nadruk moet komen te liggen op de effectieve uitvoering van het beleid.

Waar gaat de aandacht van de provincie Noord-Holland in deze periode beleidsmatig naar uit?³⁹ Genoemd kunnen worden de woningnood, diverse grote infrastructurele projecten (wegen, openbaar vervoer, tweede zeesluis bij IJmuiden, uitbreiding van Schiphol). Bovendien is er veel aandacht voor de reorganisatie van de ambtelijke dienst en is een deel van de bestuurscultuur bij wet veranderd, namelijk: de introductie van het dualisme.⁴⁰ Dit betekent dat Provinciale Staten aanzetten geven voor het lange termijnbeleid – het kader – en dat het college dit uitvoert.

³⁹ Door de verkoop van elektriciteitscentrale UNA waren meer middelen aanwezig voor de provincie om mooie dingen te gaan doen. Voor de krachtige bestuurders Wildekamp (PvdA), Verburg (CDA) en Meijdam (VVD) was het een grote tegenvaller en teleurstelling, toen bleek dat de provincie niet in staat was om de extra beschikbare middelen – uit de verkoop van UNA NV – zo snel te besteden als zij wensten. Dit was een belangrijke reden waarom de provinciale politieke bestuurders meer slagvaardigheid en daadkracht van het provinciale apparaat bepleitten (ontleend aan Kickert en Van der Meer, 2009).

⁴⁰ Zie voor een toelichting op deze twee onderwerpen verder paragraaf 2.7.

Natuurlijk zijn er ook in dit college weleens politieke problemen, maar de sfeer is volgens de respondenten die de Commissie heeft gesproken, een verademing, vergeleken met de verhalen over het voorgaande college. Hoewel er veel beleidsprojecten worden aangekondigd en gestart, komen deze niet allemaal in de eindfase. Er is ook de nodige vertraging door ingewikkelde coördinatieproblemen met bijvoorbeeld gemeenten. De reorganisatie van de ambtelijke dienst vergt veel aandacht. Deze reorganisatie gaat met veel commotie gepaard en de ondernemingsraad van de provincie verklaart zich tegen de voorgestelde veranderingen in het collegeprogramma. Belangrijke doelstelling van de reorganisatie is dat de verkokerde ambtelijke organisatie wordt omgevormd tot een integraal werkende ambtelijke dienst. De ambtelijke organisatie van 1450 fte's moet worden teruggebracht tot 1000 fte's.

2.5 Periode 2007-2009: domineren

Verkiezingsuitslag Provinciale Staten Noord-Holland

De verkiezingsuitslag van 7 maart 2007 van Provinciale Staten Noord-Holland kan als volgt in een tabel worden samengevat:

Partij	Zetels
VVD	13
PvdA	11
CDA	10
SP	9
GroenLinks	5
D66	2
Partij van de Dieren	2
CU/GSP	2
Ouderenpartij NH/VSP	1

Bij de zetelverdeling moet worden opgemerkt dat het maximum aantal Statenleden voor provincies met meer dan 2 miljoen inwoners in deze periode wordt verlaagd van 83 naar 55 leden.

Het college

De VVD, onder leiding van de heer Hooijmaijers, wordt bij deze verkiezingen de grootste partij in Provinciale Staten van Noord-Holland. De campagne van de VVD had als thema: de VVD als motor achter Noord-Holland. Hooijmaijers wil duidelijk maken dat de VVD in het vorige college veel in gang heeft gezet, maar dat nog niet alles is gerealiseerd. Hij wil voortvarend met de grote projecten doorgaan en doet tijdens de verkiezingscampagne nog meer voorstellen. Hij wil resultaten boeken. De provincie moet meer in beeld komen bij de burgers en de provincie kan dit doen door een daad-

krachtige aanpak van de problemen. Hooijmaijers geeft aan dat de provincie geen ingeslapen bureaucratische organisatie dient te zijn, maar dat er diverse projecten in gang worden gezet. Hooijmaijers ziet een duidelijke rol voor het middenbestuur in Nederland weggelegd. De dag na de gewonnen verkiezingen krijgt Hooijmaijers diverse felicitatiemails van aanhangers en een amicebrief van de fractievoorzitter van de landelijke VVD, Mark Rutte, die hem uitbundig feliciteert met het behaalde resultaat.

Hooijmaijers is snel met de onderhandelingen om te komen tot een nieuw college, terwijl op dat moment de fractievoorzitters nog niet door de nieuwe fracties zijn gekozen. Hooijmaijers stelt aan de ene kant dat hij een zo groot mogelijk draagvlak wil, maar maakt aan de andere kant duidelijk dat het VVD-programma leidend is. De centrale vragen bij de onderhandelingen zijn of de andere partijen willen samenwerken met de VVD en of zij zich kunnen vinden in het VVD-programma. De meeste partijen kunnen zich wel in het programma vinden, alhoewel er soms een ander accent wordt gelegd.

Na de ‘uitsluiting’ van de PvdA in het vorige college slaagt die partij erin terug te komen. De soepele opstelling van Hooijmaijers en de wens terug te keren in het college geven daarbij de doorslag. Er wordt uiteindelijk een college gevormd tussen VVD, PvdA, CDA en GroenLinks. Daarbij valt getalsmatig op dat er sprake is van een brede basis. Bij onenigheid tussen de PvdA, CDA en GroenLinks geeft de grootste partij de doorslag, waardoor er afhankelijkheden ontstaan. Met name GroenLinks is getalsmatig niet echt nodig. Dat blijkt onder meer tijdens de Statenvergadering van 12 april 2007. Statenlid Geldhof (D66) geeft aan dat de PvdA terug is in de coalitie en steekt dan op basis van de politieke machtsverhoudingen de *needle under the skin*:

“Met GroenLinks, dat toch af en toe schichtig om zich heen kijkt, want komt het toch niet alsnog in de oppositiebanken terecht. Getalsmatig is GroenLinks namelijk niet nodig, zelfs vandaag niet met de zieken bij de VVD. Als PvdA, GroenLinks en CDA met elkaar van mening verschillen, is het de VVD die de balans doet doorslaan. De VVD kan immers, met telkens twee van de drie andere partijen een meerderheid vormen. (...) Wij vragen ons af of CDA, PvdA en GroenLinks zich wel bewust zijn van de macht die zij met elkaar aan de VVD hebben gegeven.”

Karakterisering

De collegeleden zijn vastbesloten de provincie weer op de kaart te zetten en vele projecten worden aangepakt. Het gaat goed met de provincie. Door de privatisering van het energiebedrijf is de provincie relatief welvarend en moet het geld zich een weg vinden. Het wordt op verschillende manieren ingezet en belegd.

De baten en lasten lopen in de periode 2003 – 2011 op van ongeveer € 470 miljoen naar € 1,37 miljard. De baten en lasten zijn in 2009 uitzonderlijk hoog. Dit komt door de eenmalige ontvangst en storting in de reserves van de opbrengsten uit de verkoop van Nuon-aandelen aan het Zweedse Vattenfall. De totale verkoopprijs bedroeg € 903,9 miljoen. Een korte overzichtstabel (in miljoenen):

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baten	474,6	765,1	726,4	631,7	904,5	921,9	2.051,5	1.335,3	1.380,2
Lasten	470,1	755,2	710,4	612,4	878,3	916,7	1.998,6	1.308,6	1.367,4

Daarnaast worden in de kop van Noord-Holland vele projecten gestart, onder andere om werkgelegenheid te creëren. Een van de projecten is bijvoorbeeld het Wieringerrandmeer. Het collegeprogramma is getiteld *Krachtig in Balans* waar, op verzoek van de Staten, uiteindelijk nog een komma aan wordt toegevoegd: *Krachtig, in Balans*.

Maar de balans ontbreekt in het college. Dat blijkt onder meer uit het citaat, afkomstig van Geldhof. Bovenal blijkt het in de praktijk uit het dominante gedrag van Hooijmaijers. Als winnaar van de verkiezingen en als winnaar van de formatie, gaat hij zich (te) dominant gedragen. De bestuursstijl van Meijdam, die gericht was op samenwerking en gezag als basis kende, is inmiddels vervangen door de bestuursstijl van Hooijmaijers die duidelijk aan veel touwen trekt. Die, aldus diverse geïnterviewden, op meerdere fronten opereert op basis van macht. In bepaalde gevallen zelfs machtsmisbruik. Zowel bestuurlijk binnen het college, bestuurlijk tegenover derden zoals gemeenten, maar ook tegenover ambtenaren. Bijvoorbeeld door oneigenlijke druk op betrokkenen uit te oefenen en het impliciet en expliciet dreigen met ontslag.

Nadrukkelijk maakt de Commissie hier onderscheid tussen de *bestuurscultuur binnen* de provincie Noord-Holland en de *bestuursstijl van* gedeputeerde Hooijmaijers. Diens stijl is niet exemplarisch voor de wijze waarop de andere gedeputeerden en de commissaris van de Koningin bestuurden. Zij handelden voornamelijk vanuit de belangen van hun portefeuille, deden dat in samenwerking met het ambtelijk apparaat. Maar als het erop aan kwam waren zij – inclusief de commissaris van de Koningin – niet altijd opgewassen tegen voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Tegenover zijn macht stond diverse malen hun machteloosheid.

2.6 Periode 2009-2011: herstellen

Opbouw paragraaf

Deze paragraaf beoogt tot uitdrukking te brengen dat in de periode 2009-2011 – na de val van het college van Gedeputeerde Staten – de weg van herstel wordt ingezet. Feitelijk wordt echter niet zozeer ingegaan op het herstel zelf, maar vooral wat eraan vooraf ging. Met als oogmerk te laten zien, waarom dat herstel moest worden ingezet.

Het begin van het einde

In 2007 en 2008 pakten zich donkere wolken samen boven de provincie Noord-Holland. Dat heeft alles te maken met internationale financieel-economische ontwikkelingen. In de Verenigde Staten ontstaat door onder meer rommelhypotheken een financiële crisis. Aanvankelijk wordt verondersteld dat de Nederlandse economie de problemen aankan en is de toon van de regeringsverklaring van het vierde kabinet-Balkenende nog optimistisch, maar al snel wordt duidelijk dat ook de Nederlandse economie is geïnfecteerd. Dit wordt pijnlijk duidelijk in de provincie Noord-Holland door de zogenaamde Landsbanki-affaire. De provincie Noord-Holland heeft 78 miljoen euro uitstaan bij de IJslandse bank Landsbanki, die failliet gaat en het lijkt erop dat de provincie naar dit geld kan fluiten. Het probleem speelt overigens niet alleen bij de provincie Noord-Holland, maar ook bij andere provincies, gemeenten en publieke organisaties. Voor het grote publiek wordt het duidelijk dat publieke organisaties gemeenschapsgeld riskant beleggen. Door het relatief grote bedrag dat de provincie Noord-Holland heeft uitstaan, neemt de kritiek op het college van Gedeputeerde Staten toe. De kritiek richt zich vooral op gedeputeerde Hooijmaijers die verantwoordelijk is voor de portefeuille Financiën en Ruimtelijke Ordening.

De val

Op 31 oktober 2008 vindt een debat in Provinciale Staten plaats. De Staten zijn bijzonder kritisch en dienen een motie van wantrouwen in tegen gedeputeerde Hooijmaijers. De motie haalt het niet, omdat de coalitiepartijen om Hooijmaijers heen gaan staan. Provinciale Staten besluiten tot het instellen van een provinciale enquête – waardoor mensen onder ede kunnen worden gehoord – naar de handel en wandel van de provincie.

De onderzoekscommissie staat onder leiding van mevrouw Geldhof (D66) en gaat zeer grondig te werk. Het onderzoek duurt acht maanden. Het concept-rapport wordt door de ambtelijke staf behandeld: de provinciesecretaris en de directeur. Deze ambtenaren komen in hun oordeel in de richting van Gedeputeerde Staten tot de conclusie dat het college niet hoeft af te treden en dat alle vragen naar behoren kunnen worden beantwoord.

De ambtelijke nota leidt tot discussie tussen enkele gedeputeerden. Met name gedeputeerde Mooij, behorend tot de ‘klassieke’ staatsrechtelijke vleugel van de VVD, vindt dat de positie van het college en in het bijzonder die van Hooijmaijers niet te handhaven valt. Naast de collectieve verantwoordelijkheid van het college in zijn geheel is er volgens hem ook sprake van een individuele verantwoordelijkheid. Mooij vindt dat Hooijmaijers moet aftreden, maar laatstgenoemde wordt meer gesteund in zijn fractie.

Binnen de VVD wordt vervolgens gewerkt aan vervanging van Mooij. Mevrouw Post wordt gepolst of zij de positie van Mooij zou willen overnemen. Als de druk hoog wordt, vindt er een fractievergadering van de VVD plaats, waarbij ook de voorzitter van de VVD-Kamercentrale, voormalig gedeputeerde Meijdam, aanwezig is.

Weer opstaan en vallen

De gesprekken binnen de coalitiepartijen en het college van Gedeputeerde Staten leiden er uiteindelijk toe dat alle gedeputeerden niet aftreden maar dat zij hun portefeuille ter beschikking stellen.⁴¹ Daardoor is een doorstart van het oude college, weliswaar in een gewijzigde personele samenstelling, mogelijk.

De Staten besluiten de fractievoorzitter van de PvdA – de heer Talsma – te vragen de formatie te leiden. Talsma stelt in zijn verslag:

“Vanaf de val van het college op 10 juni was het voor de vier partijen, de VVD, de PvdA, het CDA en GroenLinks, duidelijk dat zij zouden proberen om met elkaar verder te gaan. Het college was immers niet gevallen om inhoudelijke meningsverschillen tussen de vier coalitiepartijen, maar op een zaak die van buiten over ons heen gekomen is”⁴²

Daarna merkt Talsma op dat de vier partijen ervoor hebben gekozen geen nieuw collegeprogramma te maken:

“Het programma Krachtig, in balans is nog niet volledig uitgevoerd. Er staat nog voldoende in. Het heeft nu twee jaar zijn kracht gehad en wij denken dat er voldoende mogelijkheden zijn om met dit collegeprogramma verder te gaan.”⁴³

⁴¹ Voor wat betreft de staatsrechtelijke duiding wordt verwezen naar C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (pagina 153): ‘De terminologie van de ontslagvraag loopt uiteen. Er wordt gesproken van ontslag aanbieden en portefeuilles ter beschikking stellen. (...) Staatsrechtelijk is dat alles om het even.’

In de beschreven casus provincie Noord-Holland hebben de gedeputeerden uit eigen beweging ontslag genomen casu quo hun portefeuille ter beschikking gesteld. Nog voordat een eventuele meerderheid in Provinciale Staten het vertrouwen in het college van Gedeputeerden kon opzeggen.

⁴² Notulen Statenvergadering 6 juli 2009, p. 5.

⁴³ Idem, p. 9.

De oppositiepartijen zijn kwaad over de gang van zaken en leggen de schuld bij de VVD, die intern in een machtsstrijd verzeild is geraakt. De Statenleden van de oppositie vinden het vreemd dat de gedeputeerden geen verantwoording willen afleggen of schuld erkennen. Wellink (SP) maakt ook opmerkingen over de positie van Borghouts die meerdere bijbanen met zijn commissarisambt combineert.

Diverse gedeputeerden kunnen als hun partijen het goed vinden terugkeren, waardoor er feitelijk sprake is van een doorstart. Hooijmaijers en Mooij vertrekken definitief. Zij worden opgevolgd door mevrouw Post en mevrouw Driessen-Jansen, die met de andere – deels nieuwe, deels oude – gedeputeerden gaan puinruimen.

Nog een val

Commissaris van de Koningin Borghouts lijkt de dans te ontspringen, hoewel PvdA en CDA achter de schermen dreigen met een motie van wantrouwen; overigens een vreemde handelwijze tegen een door de Kroon benoemde commissaris. In september van dat jaar (2009) is de positie van Borghouts echter niet meer te handhaven, omdat bekend wordt dat hij enkele declaraties van gedeputeerde Hooijmaijers heeft getekend en daardoor goedgekeurd, zonder dat daarvoor bonnetjes waren. De druk van de publieke opinie wordt sterk gevoeld.

Onder deze druk neemt de commissaris ontslag; zijn positie wordt tijdelijk waargenomen door mevrouw Post. Borghouts wordt uiteindelijk opgevolgd door de liberaal Remkes, oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voormalig VVD-Kamerlid.

Na het aantreden van Remkes kan de weg naar herstel – van bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen, maar ook van vertrouwen in het provinciaal bestuur – pas echt worden ingezet. Daartoe levert ook de Provinciale Onderzoekscommissie, die door Provinciale Staten in november 2008 is ingesteld, met haar bevindingen en aanbevelingen een belangrijke bijdrage. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de gebeurtenissen rondom de Landsbanki-miljoenen die de provincie Noord-Holland bij de IJslandse bank had geplaatst. Nadien zijn verbeteringen in gang gezet in het kader van bijvoorbeeld *treasury* alsmede op het gebied van in- en externe controle.

2.7 Afsluitend

Ter afsluiting van dit hoofdstuk wijdt de Commissie enige woorden aan de invoering van het dualisme en (de reorganisatie van) het ambtelijk apparaat. Het zijn twee belangrijke gebeurtenissen binnen de provinciale politiek in Noord-Holland gedurende de onderzoeksperiode van de Commissie.

Dualisme

Een belangrijke verandering in 2003 was de invoering van de Wet dualisering provinciebestuur. Een jaar daarvoor was dualisering al bij de gemeenten ingevoerd en provincies wilden deze manier van werken overnemen. Met het dualisme wilde men de gegroeide praktijk van het monisme doorbreken. Monisme betekent in dit verband dat er nauwe relaties bestaan tussen de fracties in Provinciale Staten en de gedeputeerden. Hierdoor ontstond het beeld dat het beleid ondershands werd geregeld in de beroemde en beruchte achterkamertjes in de provinciehuizen. Het monisme leidde tot onzichtbaarheid van de provinciale politiek en het vermoeden was dat dit een reden was dat de opkomst bij provinciale verkiezingen relatief laag was.

In een poging de provinciale politiek te revitaliseren werd het dualisme ingevoerd. Het meer tegenover elkaar stellen van de bestuurders aan de ene kant en de volksvertegenwoordigers aan de andere kant moest meer politieke spanning opleveren en daardoor aandacht voor de provinciale politiek. Dualisering betekent dat Provinciale Staten zich bezig dienen te houden met de grote politieke vraagstukken en de controle van de macht, terwijl het provinciaal bestuur verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het politiek vastgestelde beleid.

De bedoeling van de wet was de positie van de volksvertegenwoordigers te versterken. Door de monistische verhoudingen uit het verleden was in de loop der tijd de positie van het college van Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat ten opzichte van Provinciale Staten versterkt. Om de controlerende functie van Provinciale Staten te verstevigen, maakt de Dualiseringswet het bijvoorbeeld mogelijk een rekenkamer in te stellen en kunnen er provinciale enquêtes worden gehouden, waardoor mensen onder ede kunnen worden gehoord.

Na tien jaar ervaring met dualisering kunnen we voorzichtig stellen dat de stelselwijziging is geaccepteerd, maar dat het nog steeds de vraag is of de provinciale politiek hierdoor bij het grote publiek meer is gaan leven. Bovendien bepalen de politieke verhoudingen – zowel landelijk, provinciaal als gemeentelijk – in welke mate het dualisme daadwerkelijk kansen krijgt. Zo was de invloed van de toenmalige voorzitter, de heer Kraak, van de grootste fractie (de VVD) in de collegeperiode 2007-2011 groot, met name in het Hooijmaijers-deel van die periode. De fractievoorzitter werd door sommigen beschouwd als ‘de achtste gedeputeerde’ en had periodiek, veelal voorafgaand aan het overleg van het college van Gedeputeerden Staten, vooroverleg met voormalig gedeputeerde Hooijmaijers (en met diens collega Mooij). Dit moge zo gelezen worden dat Hooijmaijers zich daarmee verzekerde van steun van zijn fractie voor zijn handelen. Dat blijkt ook uit diens afscheidspeech (25 augustus 2009): “Ik dank ook mijn eigen fractie die mij tot op de dag van vandaag unaniem heeft gesteund. Dat is in de politiek ook wel eens anders...”

Ambtelijk apparaat⁴⁴

Voor de reorganisaties van 1997-1998 en 2003-2006 had de ambtelijke organisatie van de provincie Noord-Holland iets weg van een groot ‘familiebedrijf’. Veel (getrouwde) stellen en leden uit dezelfde familie werkten bij de provincie. De medewerkers beschouwden de provincie als hun organisatie. Bestuurders en directeuren stonden in hun beleving op grote afstand en waren slechts passanten in de loopbaan van de provincie-medewerkers. Er waren hele afdelingen waar jaar in, jaar uit alle medewerkers los van de behaalde resultaten een zeer goede beoordeling kregen. Dit was een omgeving waarin ondernemerszin, creativiteit en slagkracht niet werden gestimuleerd door de directie en het management. Binnen de organisatie was sprake van een sterke verkokering.

Het college van Gedeputeerde Staten was regelmatig ontevreden over de ondersteuning die het kreeg vanuit het ambtelijk apparaat. Dit was aanleiding voor de start van een verstrekkende reorganisatie in 1997-1998, in het bijzonder gericht op het ontkokeren van het ambtelijk apparaat. Een kritische evaluatie van Boer & Croon in 1999 toonde aan dat van alle doelstellingen alleen de structuurverandering succesvol was.

Ten opzichte van de jaren daarvoor waren de kaders waarbinnen de provincie functioneerde in de beginjaren van deze eeuw vergaand veranderd. Dit had gevolgen voor de provinciale organisatie. Van buiten de provincie werd getwijfeld aan de kwaliteit van de medewerkers van de provincie in relatie tot de uitdagingen waar de organisatie voor stond. Belangrijke steden in Noord-Holland als Amsterdam, Haarlem, Alkmaar en Zaandam lieten zich weinig gelegen liggen aan de provincie Noord-Holland. Om dit te veranderen waren medewerkers nodig die bestand waren tegen sterke externe partijen.

Een nieuwe directie moest dit in gang zetten. De griffier van Limburg, Openhuis de Jong, werd in 2001 benoemd tot algemeen directeur en provincie-secretaris en Kampstra (directeur ministerie LNV) en Den Uyl (bestuurder bij Abvakabo FNV) werden directeur. Samen met Van de Velde (sinds 1996 al lid van de directie) vormden zij het nieuwe directieteam. Onder de naam ‘Provinciale keuken’ werd door dit team ingezet op een cultuurverandering in plaats van een structuurverandering.

Het voorgaande schetst de context waarbinnen werd besloten tussen 2003-2006 een ingrijpende reorganisatie door te voeren. Het college van Gedeputeerde Staten wilde politieke daadkracht tonen. Een aantal doelstellingen werd geformuleerd, onder meer kwantitatief: reductie van het personeelsbestand en het realiseren van een structurele taakstelling. Kwalitatief was in zoverre van belang dat gestreefd werd naar het neerzetten van een slagvaardige en kwalitatief hoogwaardige organisatie.

⁴⁴ Dit item is in belangrijke mate gebaseerd op de analyse van Kickert en Van der Meer. Zie: *Reorganisatie van de provincie Noord-Holland van 2003-2006* (verschenen in 2009).

De kern van de reorganisatie was dat de ambtelijke dienst meer integraal zou gaan werken om de verkokering te doorbreken en de gedeputeerden en het college beter te bedienen.

Tot slot

De Commissie begrijpt in de politieke context van de provincie Noord-Holland – VVD in een stevige positie, genoeg geld voorhanden – de bestuurlijke dadendrang in het vorige decennium. In die context passen een ondernemend bestuur en spelers als de voormalig gedeputeerden Meijdam en Hooijmaijers. De Commissie komt daar voorbeeldsgewijs (hoofdstuk 4) en analytisch/beschouwend (hoofdstuk 5) nog op terug. Maar eerst volgt in het volgende hoofdstuk een reflectie op een aantal specifieke thema's.

3 Overkoepelende thema's

In dit hoofdstuk komt een aantal door de Commissie onderzochte thema's aan de orde. Daartoe wordt eerst een verantwoording gegeven voor de selectie (paragraaf 1). Vervolgens komen de volgende onderwerpen aan bod: geheimhouding (paragraaf 2), mandatering (paragraaf 3), in- en externe controle (paragraaf 4), ruimtelijke ordening (paragraaf 5), financieringen (paragraaf 6) en deelnemingen (paragraaf 7). Tot slot (paragraaf 8) volgen enkele overkoepelende opmerkingen en wordt de brug naar hoofdstuk 4 geslagen.

De Commissie heeft ervoor gekozen om de bij de thema's passende casuïstiek in hoofdstuk 4 – tezamen met het thema (de schijn van) belangenverstrengeling en andere casuïstiek – te behandelen. De Commissie spreekt diverse malen over casuïstiek met 'rauwe kantjes' en doelt daarmee op onregelmatigheden, leermomenten of verbeterpunten.

3.1 Verantwoording selectie

De Commissie heeft, zoals eerder gesteld (zie paragraaf 1.5), een bestuurlijke invalshoek gekozen. Dit onderzoek is niet gericht op het strafrechtelijk of anderszins juridisch duiden van het onderzochte met als uiteindelijk doel te (kunnen) sanctioneren. Daarom heeft de Commissie ervoor gekozen de onderzochte meldingen niet per stuk te bespreken, maar daarover in eerste instantie te rapporteren in een aantal overkoepelende thema's. Daarna wordt een aantal specifieke meldingen en kwesties in hoofdstuk 4 besproken. De motivering voor de selectie van thema's is als volgt:

- Geheimhouding. Het thema geheimhouding vloeit in feite rechtstreeks voort uit de onderzoeksopdracht van de Commissie. Daarin staat immers 'onderzoek of er bij onderwerpen en activiteiten waar bestuurders bij betrokken zijn (geweest) (...) nu onterecht zaken onbekend of onvoldoende bekend zijn aan GS en PS, die wel bekend hadden moeten zijn'.
- Mandatering. Naar aanleiding van een aantal meldingen rees bij de Commissie de vraag of gedeputeerden de mandateringsregels – bijvoorbeeld bij het doen van toezeggingen aan derden – op een juiste wijze hebben toegepast. Dit vormde de aanleiding die regels en de toepassing daarvan te bezien.
- In- en externe controle. Voor de toekomst is het van belang vast te stellen of de gebleken onregelmatigheden mogelijk zijn voortgekomen uit ontoereikende in- of externe controle, alsmede of het risico op dergelijke of soortgelijke onregelmatigheden door extra te nemen maatregelen verder kan worden beperkt.
- Ruimtelijke ordening. De meeste meldingen hebben te maken met het onderwerp ruimtelijke ordening. Dit is de reden om dat onderwerp als specifiek thema te benoemen en nader onderzoek te doen naar dat beleidsterrein.

- Financieringen. Een aantal meldingen heeft te maken met het thema financieringen. De provincie Noord-Holland staat, waar het gaat om de onderzoeksperiode van de Commissie, te boek als een ‘rijke provincie’. Wellicht – aldus de suggestie achter een aantal meldingen – reden voor de buitenwereld om financieringsaanvragen bij de provincie neer te leggen dan wel om creatieve financieringsconstructies te hanteren.
- Deelnemingen. De provincie Noord-Holland maakt – net als de meeste andere overheden – gebruik van deelnemingen en publiek-private constructies. Daardoor worden bevoegdheden en sturingsmogelijkheden op afstand geplaatst. Hetgeen kansen en risico’s met zich brengt.

3.2 Geheimhouding

3.2.1 Inleidend

Waarom dit thema?

Het onderwerp geheimhouding vloeit niet alleen voort uit de onderzoeksopdracht van de Commissie, ook diverse meldingen maken een onderzoek naar dit onderwerp noodzakelijk. Uit de meldingen ontstond namelijk aanvankelijk de indruk bij de Commissie dat binnen de provincie Noord-Holland te veel stukken ten onrechte geheim werden verklaard. Indien die indruk juist zou zijn, is zulks aan te merken als een negatief aspect van de bestuurscultuur. De vraag is dus of de gewekte indruk juist is.

Hoofregel: openbaar, tenzij....

Gedeputeerde Staten hebben een informatieplicht tegenover Provinciale Staten. De actieve informatieplicht bestaat daarin dat Gedeputeerde Staten alle inlichtingen aan Provinciale Staten verstrekken die deze nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. De verstrekte informatie is in beginsel openbaar, tenzij sprake is van toepasselijkheid van één of meer uitzonderingsgronden die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zijn opgenomen. De passieve informatieplicht bestaat daarin dat Gedeputeerde Staten op verzoek van Provinciale Staten of van individuele Statenleden informatie verstrekken, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

.... er een uitzonderingssituatie is

Ingevolge artikel 25 van de Provinciewet (Pw) kunnen Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten uitsluitend tot geheimhouding van informatie besluiten in de gevallen waarin artikel 10 van de Wob toelaat dat die informatie niet openbaar wordt. Samengevat zijn het situaties zoals: het in geding zijn van de privacy, vertrouwelijke bedrijfs- of fabricagegegevens, intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen, onvoldragenheid van stukken en mogelijke schade aan lopende onderhandelingen.

Voorbeeld: economische of financiële belangen van de provincie

Indien de provincie door het verstrekken van informatie financieel nadeel kan oplopen, hoeft die informatie niet te worden geopenbaard. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als openbaarmaking de onderhandelingspositie van de provincie tegenover wederpartijen aantast dan wel verzwakt. Openbaarmaking kan de onderhandelingspositie zozeer schaden, dat de economische of financiële belangen geacht moeten worden zwaarder te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking. Te denken valt aan het openbaar maken van grondprijzen, de uitoefening van aandeelhoudersrechten en ramingen van kosten voor aanbestedingen of het openbaar maken van een aankoopstrategie. Als bepaalde interne ramingen bekend worden, zouden ondernemers hun aanbod hierop kunnen afstemmen.

3.2.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland

Algemeen

Beleidsmatig uitgangspunt van de provincie Noord-Holland is en was steeds openbaarheid van bestuur. De provincie Noord-Holland geeft regelmatig aandacht aan het op de juiste wijze toepassen van regels over geheimhouding: openbaarheid was en is de norm, geheimhouding de uitzondering.

Het is – bij gebrek aan gestructureerde bestuurlijke informatie op dit punt – niet mogelijk in algemene zin uitspraken te doen over de absolute omvang van het aantal geheimhoudingsbesluiten bij de provincie Noord-Holland. De aanvankelijk bij de Commissie gewekte indruk dat er veel te veel stukken geheim zijn verklaard, dient echter te worden bijgesteld. Dat die indruk juist zou zijn, blijkt noch uit dossieronderzoek, noch uit de interviews.

De Commissie wil het bijgestelde beeld mede staven aan de hand van de uitkomsten van juridische procedures en maakt voorts over twee specifieke aspecten een opmerking, namelijk over het motiveringsgebrek en het door gedeputeerden naast zich neerleggen van ambtelijke adviezen.

Wob-verzoeken, Hoor- en adviescommissie en beroepszaken

Het aantal Wob-verzoeken bij de provincie Noord-Holland dat betrekking heeft op het thema geheimhouding is gering, namelijk zo'n vijf per jaar. Nader onderzoek door de provincie zorgt ervoor dat in een aantal gevallen (twee of drie per jaar) de geheimhouding alsnog wordt opgeheven. Dit wil overigens niet wil zeggen dat de oorspronkelijke geheimhouding ten onrechte was opgelegd, wel dat deze te lang voortduurde.

In geval van bezwaar tegen geheimhouding velt de Hoor- en adviescommissie (HAC) een oordeel. Uit de jaarverslagen van de HAC over de periode 2003 tot en met 2011 blijkt, dat jaarlijks relatief en absoluut een gering aantal Wob-bezwaren bij haar terecht komen: een- tot driemaal per jaar. Uit die

Wob-zaken kan niet worden afgeleid dat veel zaken geheim blijven die openbaar zouden behoren te zijn. Wel is duidelijk dat in de door de Commissie onderzochte periode het regelmatig ontbrak aan een goede motivering voor het geheim verklaren van stukken.

Motiveringsgebrek

De Commissie constateert dat in beroepsprocedures de belangenafweging van Gedeputeerde Staten niet altijd door de rechter werd gevolgd, hetgeen te wijten is aan onvoldoende motivering daarvan. Dit was reden voor de Commissie om ook zelfstandig dossieronderzoek uit te voeren.

De Commissie constateert dat van een geheimhoudingsbesluit van Gedeputeerde Staten niet altijd een duidelijke schriftelijke motivering en afweging is te vinden. Een generieke verwijzing naar de wettelijke geheimhoudingsgrond acht de Commissie onvoldoende, zeker indien niet duidelijk wordt waarom die bepaalde grond in dat geval van toepassing is. Dat betekent overigens nog niet dat een geheimhoudingsbesluit daarom materieel gezien onterecht is, maar wel dat er (te) weinig aandacht is voor een goede redengeving en motivering van het besluit tot geheimhouding. Kortom: op z'n minst genomen is er dan sprake van een formeel gebrek. Een ondeugdelijke motivering verhoogt het risico dat het geheimhoudingsbesluit niet op goede gronden wordt genomen.

Afwijking van adviezen ambtelijk apparaat

De Commissie vond meerdere voorbeelden waarbij intern door het ambtelijk apparaat aan (leden van) Gedeputeerde Staten werd aangegeven dat er geen gronden waren tot geheimhouding, waarna het college van Gedeputeerde Staten toch tot geheimhouding besloot. Op zichzelf genomen kunnen daar goede redenen voor zijn en is dat ook de bevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten. Echter, juist bij afwijking van het ambtelijk advies tot niet-geheimhouding bestaat er alle reden om goed beargumenteerd schriftelijk vast te leggen waarom Gedeputeerde Staten wel tot geheimverklaring overgaan. Dergelijke vastleggingen heeft de Commissie niet in alle gevallen – zie de hierna te noemen casuïstiek – waargenomen.

Casuïstiek

In hoofdstuk 4 worden (vermeende) onregelmatigheden besproken, ook op het gebied van geheimhouding (zie paragraaf 4.2). Zo worden enkele beleidsonderwerpen – Wieringerrandmeer en KNSF – aangehaald met 'rauwe kantjes'. De Commissie is van mening dat in die casuïstiek niet op de juiste wijze met het aspect geheimhouding is omgegaan.

Overigens komt in hoofdstuk 4 ook het onderwerp side letter in relatie tot de casus Distriport aan de orde. Dat onderwerp heeft ook met geheimhouding en openbaarmaking te maken.

3.3 Mandatering

3.3.1 Inleidend

Waarom dit thema?

Naar aanleiding van een aantal meldingen rees bij de Commissie de vraag of gedeputeerden de mandateringsregels op de juiste wijze hebben toegepast. Dit vormde de aanleiding de regels daarover en de toepassing daarvan te bezien. Immers, het respecteren en juist toepassen van regels is een onderdeel van de bestuurscultuur.

Hoofdlijn regels

Een van de centrale beginselen van het staats- en bestuursrecht is de eis van wetmatigheid van bestuur (legaliteitsbeginsel). Dit betekent dat bestuurs-handelingen op een wettelijke grondslag dienen te steunen en dat het bestuur niet in strijd met de wet mag handelen. Het bestuursorgaan dient een in de wet geregelde bevoegdheid te hebben. Ontbreekt die dan is een bestuursbesluit nietig of vernietigbaar en mogelijk zelfs onzorgvuldig en onrechtmatig.

De bevoegdheden van het college van Gedeputeerde Staten (op grond van de Provinciewet) kunnen worden overgedragen door mandaat te verlenen aan individuele bestuurders of ambtenaren. Deze kunnen dan namens het college van Gedeputeerde Staten besluiten nemen. Door een besluit van een gemandateerde (of mandataris), wordt de mandaatverlener – in casu de provincie Noord-Holland – gebonden. Het bestuursorgaan blijft zelf verantwoordelijk voor in mandaat genomen besluiten. Verder geldt dat het mandaatgevende bestuursorgaan altijd ad hoc een bepaald besluit zelf kan nemen, ondanks verleend mandaat.

Algemene regels over mandaat zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Awb zijn verschillende bestuursbesluiten uitgezonderd van mandaat. Zo wordt bijvoorbeeld geen mandaat verleend voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en evenmin voor het vernietigen van besluiten van andere bestuursorganen.²³

3.3.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland

Mandaatregeling provincie Noord-Holland

Gedeputeerde Staten hebben een ‘open mandaat’ aan de gedeputeerden verleend. Dit impliceert dat individuele gedeputeerden zelfstandig bevoegd zijn alle besluiten te nemen waartoe Gedeputeerde Staten bevoegd zijn. Dit met uitzondering van besluiten die specifiek worden genoemd in het mandaatbesluit.

²³ Awb: artikel 10:3, tweede lid

Het mandaatbesluit is in 2011 overigens beperkt tot de eigen portefeuille van de gedeputeerde en dus niet – zoals in het verleden het geval was – tot elkaars portefeuilles.

Op het open mandaat van Gedeputeerde Staten voor de gedeputeerden is in het mandaatbesluit dus een lijst van uitzonderingen opgenomen. Deze betreffen onder meer:

- het aangaan van convenanten;
- toepassing van de uitzonderingsbepalingen van de provinciale aanbestedingsregels;
- uitzonderingen op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Verder is er de afspraak dat van een verleend mandaat of ondermandaat geen gebruik wordt gemaakt als een zaak ‘gevoelig’ ligt. In dat geval neemt de (onder)gemandateerde contact op met de provinciesecretaris. In overleg met deze wordt de zaak dan op een hoger niveau afgedaan. Een zaak ligt bijvoorbeeld gevoelig als er grote belangstelling voor is in de pers of er maatschappelijke onrust over bestaat, zodat duidelijk is dat het college van Gedeputeerde Staten (of een lid daarvan) daarop kan worden aangesproken. Ook besluiten in het kader van grote, complexe en in een projectteam uitgevoerde aanbestedingsprojecten moeten als ‘gevoelig’ worden aangemerkt. Gedeputeerde Staten kunnen in hun vergaderingen besluiten om bepaalde bevoegdheden te verlenen aan een bepaalde gedeputeerde.

Juiste toepassing

Noch uit het dossieronderzoek naar aanleiding van de meldingen, noch uit de interviews zijn opzettelijke schendingen van de mandateringsregeling aangetroffen. Op een beperkt aantal incidenten na is er tijdens de onderzochte periode op een juiste wijze omgegaan met mandatering.

Casuïstiek

In hoofdstuk 4 worden (vermeende) onregelmatigheden besproken, ook op het gebied van mandatering (zie paragraaf 4.3). Een tweetal voorbeelden met ‘rauwe kantjes’ – Distriport en Broekhornpolder – wordt daar aangehaald. De Commissie is van mening dat in die casuïstiek niet op de juiste wijze met het aspect mandatering is omgegaan, met name als het gaat om toetsing achteraf: heeft de gemandateerde zich aan de reikwijdte van het mandaat gehouden? Strookt de invulling in de praktijk met de bedoeling van de mandaatverlener?

Voorts komt in hoofdstuk 4 het zogeheten ‘lijstje van Driessen’ aan de orde (zie paragraaf 4.7.9). Daarin staan toezeggingen centraal die – al dan niet daartoe bevoegd – door voormalig gedeputeerde Hooijmaijers zijn gedaan.

3.4 In- en externe controle

3.4.1 Inleidend

Waarom dit thema?

Voor de toekomst is het van belang vast te stellen of de gebleken onregelmatigheden al dan niet zijn voortgekomen uit ontoereikende in- of externe controle. Alsmede of het risico op dergelijke of soortgelijke onregelmatigheden door extra te nemen maatregelen verder kan worden beperkt.

Het thema is gericht op de manier waarop de verantwoordelijke portefeuillehouders en het college van Gedeputeerde Staten tussen 2003 en 2011 omgingen met signalen die voortvloeiden uit de interne en externe controles. Zo zijn de uitkomsten van de controles zelf niet onderzocht, maar wel de wijze waarop het bestuur heeft gehandeld ten aanzien van de signalen. De bereidheid om signalen vanuit de controle op te pikken en de mate waarin dat is gebeurd, zeggen immers iets over het belang dat daaraan binnen de heersende bestuurscultuur werd gehecht.

Kader

Als onderdeel van het beheersingsvraagstuk binnen de organisatie worden interne en externe controles uitgevoerd. Deze controles zijn verankerd in de Verordening financieel beheer. De externe accountant voert de controles periodiek uit, op basis van een jaarlijks vast te stellen controleprotocol. In de onderzochte periode voerde de organisatie zelf ook verbijzonderde interne controles uit, waarvan de externe accountant in de verslaglegging gebruik heeft gemaakt.

Wijze van onderzoek

Het thema is onderzocht door middel van deskresearch en gesprekken met ambtenaren. Tevens is met de huidige accountant Ernst & Young gesproken. De uitgevoerde deskresearch richtte zich voornamelijk op de adviezen die de externe accountant heeft uitgebracht.

3.4.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland

Accountantsverklaringen

In de onderzochte periode waren respectievelijk IPA-ACON, PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) en Ernst & Young (hierna: E&Y) door de Staten aangesteld. E&Y is de huidige accountant en heeft vanaf boekjaar 2009 de controles van de provinciale financiën uitgevoerd.

De accountantsverklaring is vanaf 2004 een verplicht onderdeel bij de provinciale jaarrekening. De provincie Noord-Holland heeft in de periode 2003-2011 steeds een goedkeurende accountantsverklaring voor het getrouwheidsdeel van de jaarrekening gekregen.

Sedert 2005 wordt er separaat – overheidsbreed – ook een oordeel over de rechtmatigheid gegeven. Het algemene beeld laat zien dat deze aanvulling op de accountantsverklaring voor veel bestuursorganen toentertijd nog niet in orde was. Behalve in 2005 – het eerste jaar van het rechtmatigheidsoordeel – heeft de accountant ook op dit punt zijn goedkeuring bij de jaarrekeningen van de provincie Noord-Holland afgegeven.

Geen fraude geconstateerd bij externe accountantscontrole

Wanneer een accountant bij het uitvoeren van controles op onregelmatigheden stuit, is hij verplicht dit in geval van fraude van materieel belang te melden. Wanneer dat bij de uitvoering van controles ten behoeve van de provincie Noord-Holland aan de orde zou zijn geweest, zou dit moeten blijken uit *managementletters*, rapporten van bevindingen of andere correspondentie. De accountant heeft in de *managementletters* en rapporten van bevindingen geen gevallen van fraude gemeld.

Ook over mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik heeft de accountant geen opmerkingen gemaakt behalve dan dat de provincie beschikt over voldoende toetsingsmechanismen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Opvolging bevindingen: algemeen

Het algemene beeld is dat het college van Gedeputeerde Staten en de directie de meeste bevindingen en aanbevelingen van accountants hebben overgenomen. In de onderzochte periode heeft zich een aantal gebeurtenissen afgespeeld met een aanzienlijke impact voor de context van de bevindingen. Het gaat om externe²⁴ en interne²⁵ factoren, die de *sense of urgency* telkens aanwakkerden.

Het algemene beeld is voor wat betreft het thema in- en externe controle positief, maar ten aanzien van een paar punten wil de Commissie enkele opmerkingen maken.

Kwetsbaarheid treasury-functie

De kwalitatieve toets op tijdelijk uitgezette middelen vond in het verleden niet plaats, maar deze is thans geïmplementeerd in het proces. De treasury-functie is in diverse rapporten van bevindingen kwetsbaar genoemd.

²⁴ Bijvoorbeeld de invoering van het Besluit begroting en verantwoording en de rechtmatigheidsbeoordeling, maar ook het ineensorten van internationale hypotheekmarkten en beurskoersen (2007).

²⁵ Bijvoorbeeld de reorganisatie van het ambtelijk apparaat (2003-2006), het onderbrengen van geld bij de (later) gefailleerde Landsbank en ophef over het declaratiegedrag van bestuurders.

Wanneer de accountant in het verleden opmerkt dat de organisatie onvoldoende prioriteit geeft aan het treasury-beleid, leek er aanvankelijk nog geen noodzaak om meer gewicht te geven aan de wijze waarop de provinciale schatkist wordt bewaakt.

De geschetste houding verandert echter snel op het moment dat de IJslandse bank Landsbanki failliet gaat. De provincie heeft er € 78 miljoen in een deposito gestald en het is vanaf dat moment zeer onzeker of dit bedrag terug zal komen. Er wordt een Provinciale Onderzoekscommissie (POC) ingesteld om ‘onderzoek te doen naar het door Gedeputeerde Staten sinds 1 april 2007 gevoerde bestuur aangaande het uitzetten van tijdelijk beschikbare financiële middelen’.²⁶ Medio juni 2009 komt het rapport van de POC in de Staten. Vlak daarvoor ontstaat een bestuurscrisis, nadat de gedeputeerden hebben besloten ontslag te nemen.

De Commissie volgt het accountantsoordeel dat de treasury-functie thans beter in de organisatie is gewaarborgd.

Risicomanagement

De provincie heeft in de loop der jaren een gestage ontwikkeling van het beleid omtrent risicomanagement doorgemaakt. E&Y schetst een beeld van wat die accountant aantrof toen zij in het najaar van 2009 haar werkzaamheden startte. Wat betreft risicomanagement, toezicht en financieel management stonden controles naar haar inzicht vaak nog in de kinderschoenen. De provincie Noord-Holland keek volgens E&Y vooral naar maatschappelijke en veel minder naar financiële doelstellingen.

De accountants wijten het gebrek aan sturing en risicomanagement aan een combinatie van enerzijds daadkracht willen tonen, maar anderzijds niet precies weten wat dit op financieel vlak voor gevolgen kan hebben. Een andere verklaring kan volgens E&Y zijn, dat de provincie ruim in haar middelen zat en dat de noodzaak om de risico’s scherp te krijgen minder aanwezig was. De provincie heeft met de privatisering van stroomopwekkingsbedrijf UNA N.V. en de verkoop van aandelen in Nuon N.V. aan Vattenfall (2009) honderden miljoenen euro’s ontvangen. Hoewel een groot deel daarvan door middel van investerings- en stimuleringsprogramma’s in de provincie is geïnvesteerd, is de aanwezigheid van zoveel middelen de scherpste van het financiële beleid niet ten goede gekomen.

Accountant E&Y bevestigt in een interview de stappen die met name de laatste jaren zijn gezet op het gebied van risicomanagement. De houding tegenover risico’s is verbeterd. Er is volgens de accountants thans veel meer aandacht voor business cases, risicomodellen en de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven.

²⁶ Bron: Statenvoordracht 33 bij Rapport ‘Triple-R, Regels, Rendement, Risico’, opgesteld door de Provinciale Onderzoekscommissie (POC), 31 mei 2009.

Optimalisering planning & control-functie

De provincie heeft zich stapsgewijs ontwikkeld van de nadruk op *financial control* naar *business control*. Dit beeld wordt bevestigd doordat er op het gebied van control minder bevindingen worden gesignaleerd en minder zwaarwegende aanbevelingen door de accountant worden gedaan. De rapportages bevatten in het verleden vooral financieel georiënteerde (management)informatie. Dit bemoeilijkte het beoordelen van beleidsinhoudelijke doelstellingen in het kader van de controlerende functie van de Staten.

Hoewel het, gelet op de doorlooptijd van deze bevinding, een duidelijk ontwikkelingsproces voor de provincie is geweest, zijn de verantwoordingsrapportages nu volgens de accountant daadwerkelijk meer gericht op *business control* in plaats van alleen op *financial control*. Zo heeft de provincie bij de interne beheersing van grote infrastructurele projecten een meer risicogerichte houding ontwikkeld. Er worden risicoanalyses opgesteld om tijdig te kunnen bijsturen.

Conclusie en toekomst

De conclusie luidt dat het college van Gedeputeerde Staten in het verleden niet altijd signalen vanuit de interne en externe controles heeft opgepakt, maar dat op dit terrein inmiddels een duidelijke kentering heeft plaatsgevonden.

De Commissie constateert dat de aandacht die vanaf 2009, na de Landsbanki-affaire, is geschonken aan de versterking en verbetering van het provinciebrede financiële beleid van control, van het ene uiterste (relatief weinig aandacht) naar het andere lijkt te zijn verschoven (relatief veel aandacht). Dit heeft te maken met de tijdgeest door de zware economische crisis, maar ook de toegenomen deskundigheid en betrokkenheid van het bestuur op dat gebied.

Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie hebben de lessen uit het POC-rapport en de aanbevelingen van de accountant in toenemende mate geagendeerd en overgenomen. Mede hierdoor concludeert de Commissie dat de provincie duidelijk stappen heeft gezet op het terrein van interne en externe controles.

Voor de toekomst is overigens een verdere versterking van de controlfunctie voorzien. Naast de benoeming van een nieuwe concern-controller, is een vijfpuntenplan ontwikkeld voor de noodzakelijke professionalisering van de controlfunctie. De punten hebben onder meer betrekking op versterking van de interne en externe sturing, risicomangement en het vergroten van de meerwaarde van de auditfunctie.

Casuïstiek

In hoofdstuk 4 worden (vermeende) onregelmatigheden besproken, ook op het gebied van in- en externe controle (zie paragraaf 4.4). Er wordt een voor-

beeld – over de vermogenspositie van de provincie Noord-Holland – aangehaald met ‘rauwe kantjes’. De Commissie is van mening dat in die casuïstiek de interne (juridische) controle goed heeft gewerkt, waardoor er geen schade is ontstaan.

3.5 Ruimtelijke ordening

3.5.1 Inleidend

Waarom dit thema?

De meeste meldingen hebben te maken met het onderwerp ruimtelijke ordening. Dit is de reden om dit onderwerp als specifiek thema te noemen en onderzoek te doen naar dat beleidsterrein. Temeer daar de Commissie het onderzoek heeft uitgevoerd vanuit de veronderstelling dat de aangepaste Wet op de Ruimtelijke Ordening (juli 2008) het provinciaal bestuur van meer sturingsmogelijkheden voorziet dan in het verleden het geval was. Bijvoorbeeld als het gaat om de structuurvisie, de in- en aanpassing van plannen en het geven van aanwijzingen aan gemeenten.

De verruiming van sturingsmogelijkheden vergt niet dat deze zonder meer worden ingezet. De mate waarin en de manier waarop dat is gebeurd, met name op het punt van de afweging van ieders in geding zijnde belangen, geeft een inkleuring van de bestuurscultuur.

Kader

Tot en met 30 juni 2008 was de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht. Vanaf 1 juli 2008 is die vervangen door de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In de Wro zijn de bevoegdheden van de provincie aanzienlijk veranderd.

In de WRO was het streekplan het belangrijkste ruimtelijk ordeningsinstrument van de provincie. Het streekplan was tegelijkertijd beleidsinstrument en normstellend instrument. In streekplannen legde de provincie vast waar bijvoorbeeld nieuwe woningbouwprojecten of bedrijventerreinen werden toegestaan (of juist niet) en waar natuur moest komen of blijven. De provincie had de bevoegdheid bestemmingsplannen van gemeenten goed te keuren; het plan moest voldoen aan het provinciale ruimtelijk beleid dat in het streekplan was vastgelegd.

In de (nieuwe) Wro is de rol van de provincie veranderd en daarmee ook het instrumentarium dat de provincie tot haar beschikking heeft. Die veranderde rol vloeit voort uit de volgende uitgangspunten van de Wro:

1. Scheiding tussen beleid en normstelling: het streekplan was zowel een beleidsinstrument als een normstellend (en daarmee een juridisch bindend) instrument. De structuurvisie, de opvolger van het streekplan, is alleen

een strategisch beleidsdocument en alleen bindend voor de provincie zelf. Normstellende instrumenten van de provincie zijn de verordening, aanwijzingen en het inpassingsplan.

2. Subsidiariteit: normstelling voor het gebruik van de ruimte vindt plaats op het overheidsniveau dat daarvoor het meest geëigend is. Meestal is dat de gemeente (bestemmingsplan). De provincie zet haar normstellende instrumenten alleen in als de realisatie van het provinciaal belang dit noodzakelijk maakt.
3. Proactiviteit: de provincie dient zoveel mogelijk vooraf kenbaar te maken wat de provinciale doelen en belangen van het ruimtelijk beleid zijn.

De provincie heeft geen instemming van een gemeente nodig om over te gaan tot het maken van een inpassingsplan. Dat houdt in dat de provincie een gemeente daarmee kan 'overrulen' als de gemeente weigert een bestemmingsplan te maken dat aan de wensen van de provincie voldoet. In dat geval moet de gemeente voldoende gelegenheid van de provincie hebben gekregen om het bestemmingsplan vrijwillig aan te passen.

Private partijen

Private partijen hebben er belang bij dat hun plannen voor een bepaald gebied in het streekplan (voor 1 juli 2008) of de structuurvisie (vanaf 1 juli 2008) worden opgenomen. Zowel het streekplan als de structuurvisie vormt het belangrijkste beleidsdocument waarin het provinciale ruimtelijke beleid is vastgelegd.

Projectontwikkelaars en bouwbedrijven zullen lobbyen om in een gebied waar zij een grondpositie hebben, woningen te mogen bouwen of een bedrijventerrein te ontwikkelen. Want als de provincie dit gebied in een streekplan of in een structuurvisie aanwijst als locatie voor woningbouw of bedrijvigheid, dan hebben deze bedrijven een sterke onderhandelingspositie als het bestemmingsplan vervolgens daadwerkelijk bebouwing mogelijk maakt. Op grond van het zelfrealisatiebeginsel mogen eigenaren zelf een bestemmingsplan realiseren.²⁷

Het is ook mogelijk dat gronden in een gebied in bezit zijn van handelaren of beleggers in grond. Het gaat dan meestal om agrarische gronden. Voor deze groep is het interessant als de bestemming van die gronden van agrarisch verandert in woningbouw. Daar is veel winst mee te behalen. De prijs van bedrijfs- of woningbouwgrond is veel hoger dan de prijs van agrarische grond of natuur.

²⁷ W.J. de Regt, De grondmarkt in gebruik. RIVM rapport 550016001/2003 (p. 15).

3.5.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland

Referentiekader

Bij de beoordeling van de casuïstiek heeft de Commissie de WRO en Wro als referentiekader gebruikt. Het is bijzonder lastig vast te stellen waar de scheidslijn ligt tussen het gebruik en het misbruik maken van bevoegdheden die op grond van deze wetgeving aan de provincie toekomen. In die gevallen bijvoorbeeld waarin de meldingen van vermeende onregelmatigheden handelen over mogelijke samenspanning tussen private partijen en een gedeputeerde, is het niet zozeer de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening die centraal staat bij de vraag of er daadwerkelijk van onregelmatigheden sprake is. Bij die meldingen gaat het veeleer om de vraag of er al dan niet sprake is geweest van belangenverstrengeling en mogelijk ook corruptie. Bijvoorbeeld als het gaat om het (1) in overleg met, (2) onder invloed van, of zelfs (3) onder druk van private partijen, opnemen van specifieke projecten in de structuurvisie. In een dergelijk geval speelt de bevoegdheid van (leden van) het college van Gedeputeerde Staten weliswaar een rol, maar gaat het er uiteindelijk om of er in het samenspel tussen publieke en private partijen al dan niet iets onoorbaars is gebeurd.

Collegeprogramma ‘Krachtig, in Balans’

Op het gebied van de ruimtelijke ordening speelt het collegeprogramma Krachtig, in Balans een belangrijke rol. Het begint met een forse paragraaf over de ruimtelijke ordening. Enkele passages zijn illustratief voor de bestuurscultuur van het college en de stijl van de formateur en verantwoordelijke gedeputeerde Hooijmaijers. Een uitgebreid citaat uit het collegeprogramma is gerechtvaardigd om deze bestuurscultuur te verhelderen.

‘In de uitvoeringsprogramma’s van het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland en het streekplan Noord-Holland Zuid is aangegeven welke projecten de provincie van groot belang acht. Dit zijn majeure projecten als het Wieringerrandmeer, Wonen in het Groen Kennemerland, Haarlemmermeer-Bollenstreek en KNSF/Bloemendalerpolder. Wij zullen daarvoor, als daartoe de noodzaak bestaat een aanwijzing geven, zoals nu binnen de huidige wetgeving mogelijk is en straks binnen de wetgeving van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) ook. Daarnaast is een aantal kleinere projecten van eminent belang, variërend van de stadsvernieuwing Den Helder en de uitbreiding van de haven van Den Helder op het grondgebied van de gemeente Anna Paulowna tot de realisering van het project Ter Sype bij het vliegveld Hilversum. De realisatie van deze projecten zal worden voortgezet.

Wat betreft de haven van Den Helder geven wij de gemeenten nog tot de zomer om tot overeenstemming te komen, anders wijzen wij zelf de locatie aan.²⁸

²⁸ *Krachtig, in Balans*, collegeprogramma 2007-2011, p. 5

In de Statenvergadering van 12 april 2007 komt het onderwerp ruimtelijke ordening aan de orde. Gedeputeerde Visser geeft aan dat er in de gewestelijke vergadering van de PvdA vragen zijn gesteld over de nieuwe flinkheid die het collegeprogramma uitstraalt: ‘het zwaaien met het instrument aanwijzing en je spierballen laten zien’. Hij stelt dat de nieuwe flinkheid niet alleen afkomstig is van de VVD, maar ook van de PvdA. Visser: “Ook ik heb mij de afgelopen acht jaar ongelooflijk eraan gestoord dat wij op basis van democratische besluitvorming projecten vaststellen, dat wij het belang daarvan voor de samenleving in Noord-Holland nadrukkelijk inzien, maar dat projecten jaar na jaar kunnen worden tegengehouden en vertraagd.”

Wellink (SP) gaat in op het dualisme ‘Het college heeft de afgelopen periode te veel ruimte genomen en gekregen om zich in te laten met zaken zoals het realiseren van prestigieuze projecten. Belangrijke zaken zijn daardoor blijven liggen. Statenleden moeten het zich aantrekken dat zij de afgelopen periode te weinig gebruik hebben gemaakt van hun taakstellende rol en het college maar zijn gang hebben laten gaan. Dat moet de komende tijd anders’.

Bruystens (Ouderenpartij NH) ziet de dwang in de ruimtelijke ordening heel scherp. Het betekent dat linksom of rechtsom de grote projecten zoals Wieringerrandmeer zullen worden afgedwongen. Kortom: de tijd van de polder en het pappen en nathouden zijn gedurende deze collegeperiode voorbij.

Casuïstiek

In hoofdstuk 4 worden (vermeende) onregelmatigheden besproken, ook op het gebied van het in deze paragraaf besproken thema ruimtelijke ordening (zie paragraaf 4.5) en separaat over belangenverstrengeling (zie paragraaf 4.7). Er worden daarbij voorbeelden – over onder meer de totstandkoming van de structuurvisie en het gebruik maken van een inpassingsplan – aangehaald met ‘rauwe kantjes’. Het betreft overigens telkenmale voorbeelden waarbij gedeputeerde Hooijmaijers een rol speelt. De voorbeelden zeggen daarmee meer iets over diens bestuursstijl dan over de bestuurscultuur binnen de provincie Noord-Holland.

3.6 Financieringen

3.6.1 Inleidend

Waarom dit thema?

Een aantal meldingen heeft te maken met het thema financieringen. De provincie Noord-Holland staat, als het gaat om de onderzoeksperiode van de Commissie, te boek als een ‘rijke provincie’. Wellicht – aldus de suggestie

achter een aantal meldingen – reden voor de buitenwereld om financieringsaanvragen bij de provincie neer te leggen (zeker nadat de financieel-economische crisis het aantrekken van gelden moeilijker maakte) dan wel om creatieve financieringsconstructies te hanteren.

Als onderdeel van de beoordeling van de bestuurscultuur binnen de provincie Noord-Holland acht de Commissie het van belang in te gaan op de vraag of er prudent middelenbeheer heeft plaatsgevonden, dit mede in het licht van het eerdere provinciale onderzoek naar de Landsbanki-affaire.

Kader

De Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) geeft aan dat openbare lichamen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen mogen aangaan, middelen kunnen uitzetten of garanties kunnen verlenen. Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn slechts mogelijk, indien het uitzetten van middelen een prudent karakter heeft en niet is gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico.

3.6.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland

Overeenkomsten met private partijen

Enkele door de Commissie ontvangen meldingen hebben betrekking op publiek-private financieringen (daaronder ook borgstellingen en garantstellingen). Het zijn meldingen die afkomstig zijn vanuit het ambtelijk apparaat en die worden gekenmerkt door betrokkenheid van gedeputeerde Hooijmaijers. Het zijn onder meer meldingen over de dossiers DarwinD, SADC/Segro en Leeker Woonlanden.

Toetsing door ambtelijk apparaat

De Commissie stelt vast dat de *checks & balances* in voornoemde gevallen goed hebben gewerkt. Steeds heeft het ambtelijk apparaat een toetsing verricht op de dossiers, aan de hand van vragen zoals:

- Wordt binnen de wettelijke kaders geopereerd?
- Is er sprake van een provinciaal belang?
- Welke risico's loopt de provincie Noord-Holland en zijn die afdoende afgedekt?
- Is er al dan niet sprake van ongeoorloofde staatssteun?
- Ligt er een positieve business case?

Daar de antwoorden op deze vragen in de genoemde gevallen in meer of mindere mate negatief waren, is in de meeste gevallen geen invulling gegeven aan de creatieve gedachten van toenmalig gedeputeerde Hooijmaijers of private partijen.²⁹ Daardoor is het lopen van onnodige risico's voorkomen.

²⁹ In het kader van de casus Distriport loopt er overigens een dispuut tussen de provincie Noord-Holland en marktpartijen over een borgstellingsovereenkomst.

Nu de financieringen niet geëffectueerd zijn, kiest de Commissie ervoor de casuïstiek niet in hoofdstuk 4 te bespreken, maar hier een voorbeeld – ter illustratie van de handelwijze van Hooijmaijers – op te nemen.

Voorbeeld: DarwinD

De provincie Noord-Holland heeft enige tijd een belang – via aandelenbezit – in DarwinD. Dit betrof een dochteronderneming van Econcern. De belangstelling voor deze ondernemingen vanuit de provincie Noord-Holland is op zich begrijpelijk, namelijk vanuit het perspectief van bijvoorbeeld duurzame energie en werkgelegenheid. Belangstelling in de vorm van het verstrekken van een financiering op een wijze zoals verderop beschreven – in een notitie aan een ambtenaar – en zoals voorgesteld door toenmalig gedeputeerde Hooijmaijers, acht de Commissie echter onbegrijpelijk.

‘Graag wil ik dat je het volgende voor mij op papier zet. Bij Albert [Commissie: dit betreft Albert Moens, collega gedeputeerde] heeft zich DarwinD gemeld die cru gezegd geld nodig hebben. Ik zou het volgende uitgewerkt willen zien.

De provincie zou 100 mio kunnen lenen op de kapitaalmarkt, ik schat 10 jaar rond de 4,5% en dit geld aan DarwinD geven.

Echter daarvoor terug krijgen we dat de moedermij bv ons een bankgarantie afgeeft of een andere zekerheid teneinde te garanderen dat de 100 terugkomt naar ons tzt. Verder dat wij als dank voor onze inspanningen de zekerheid krijgen van vestiging van DarwinD te NH en bv opnieuw ‘om niet’ 10% in deze firma.’

De Commissie begrijpt niet – mede omdat er geen verdere documentatie voorhanden is waaruit een duidelijke en deugdelijke business case blijkt – waarom de provincie Noord-Holland geld zou willen gaan lenen teneinde een private partij in staat te stellen dat geld vervolgens van de provincie te lenen. De Commissie begrijpt dat ook niet, indien tegenover de lening een bankgarantie van de moedermaatschappij van DarwinD, te weten Econcern, zou staan. Zelfs dan blijft het vreemd geld te lenen teneinde geld uit te kunnen lenen. De provincie Noord-Holland is immers geen financiële instelling.

De Commissie begrijpt voorts de woordkeuze in de slotzin niet, met name de frase ‘als dank voor onze inspanningen’. Een dergelijke woordkeuze past niet bij de zakelijkheid die in een kwestie die gaat om 100 miljoen euro (gemeenschapsgeld) verwacht moet worden.

Overigens merkt de Commissie op dat de moedermaatschappij van DarwinD – die de bankgarantie zou hebben moeten verstrekken – korte tijd later failliet is gegaan. Verder wordt verwezen naar paragraaf 4.6.2 waarin de casus DarwinD ook aan de orde komt.

3.7 Deelnemingen

3.7.1 Inleidend

Waarom dit thema?

De provincie Noord-Holland maakt – net als de meeste andere overheden – gebruik van deelnemingen en publiek-private constructies. Daardoor worden bevoegdheden en sturingsmogelijkheden op afstand geplaatst. Hetgeen kansen en risico's met zich brengt. De vraag is hoe daar in het licht van de bestuurscultuur in de praktijk mee om is gegaan. Dit ook gezien vanuit het perspectief van de overheidsbrede stimulans en bereidheid om te komen tot intensievere samenwerking met marktpartijen.

Kaders

Gedeputeerde Staten besluiten slechts tot oprichting van en deelnemingen in stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat het openbaar belang dient. Een besluit daarover wordt niet eerder genomen dan nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en dit orgaan in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college van Gedeputeerde Staten te brengen.

3.7.2 Bevindingen inzake praktijk provincie Noord-Holland

Eerste deel onderzoeksperiode: 2003 – ultimo 2008

In dit deel van de onderzoeksperiode heerst er een positieve sfeer ten aanzien van actief ondernemerschap. De provincie Noord-Holland heeft voldoende middelen ter beschikking en zet nadrukkelijk de luiken open. Er worden diverse publiek-private samenwerkingsverbanden opgestart, er is in toenemende mate sprake van deelnemingen en de oprichting van ontwikkelingsmaatschappijen.

De Commissie is van mening dat met name in deze periode te opportunistisch – in de zin van te weinig doordacht en met (te) veel risico's – is gehandeld. De aangetroffen documentatie geeft geen helder inzicht in de business case die per deelneming is gemaakt, zo die al is gemaakt, met daarbij de argumenten voor en tegen en een exacte duiding van het provinciaal belang. Ook een exact inzicht in de aangegane risico's ontbreekt vaak. Voorts is het onduidelijk welke criteria bij het aanstellen van directieleden en commissarissen werden gehanteerd. Welke boodschap zij hebben meegekregen en binnen welke kaders zij dienden te opereren. Wat was de reikwijdte van het handelen, welke deals mochten worden afgesloten en hoe zat het met de mogelijkheden tot oprichting van (klein)dochters?

Tweede deel onderzoeksperiode: 2009-2011

Mede naar aanleiding van Landsbanski verandert de houding binnen de provincie Noord-Holland: behoefte aan meer sturing, minder risico's, meer inzicht, minder opportunisme. In 2010 ziet de Kadernota Verbonden Partijen het licht (een verbonden partij is een organisatie, waarin de provincie zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft) en zijn er diverse evaluaties uitgevoerd (Berenschot, Ecorys en de Randstedelijke Rekenkamer).

Als logisch gevolg van de omslag ontstaat een cultuur met een zekere angst en vrees voor het op afstand plaatsen van activiteiten. De provincie Noord-Holland gaat de risico's beter beheersen, de controle en het toezicht worden aangescherpt. De losse houding uit het verleden is vervangen door een strakke houding. Bepaalde vehikels worden afgebouwd (RON, NHN-Vastgoed en Participatie).

Casuïstiek

In hoofdstuk 4 worden (vermeende) onregelmatigheden besproken. Ook op het gebied van deelnemingen (zie paragraaf 4.6). Er worden enkele voorbeelden – ODENH, DarwinD en ONHN – aangehaald met 'rauwe kantjes'. De Commissie is van mening, dat in die casuïstiek gedeputeerden onzorgvuldig hebben gehandeld en dat het college van Gedeputeerden Staten onvoldoende zicht heeft gehouden op de op afstand geplaatste activiteiten en de daarbij behorende risico's.

3.8 Afsluitend

De in dit hoofdstuk besproken thema's hebben de Commissie goed inzicht gegeven in de manier van werken in de diverse in het onderzoek betrokken collegeperiodes. De themabeoordeling duidt op de noodzaak om op onderdelen – in de (sub)paragrafen weergegeven – tot aanscherping van procedures en beleid te komen. Voorts toont het een aantal verbeterpunten die deels in de loop der tijd – bijvoorbeeld op het gebied van in- en externe controle – reeds in gang zijn gezet. Hetgeen duidt op het lerend vermogen dat binnen de provinciale organisatie aanwezig is. Maar het duidt ook op de wil afscheid te nemen van een verleden, waarin de provincie Noord-Holland op minder fraaie wijze in de schijnwerpers is komen te staan.

De Commissie heeft naast de zes in dit hoofdstuk besproken thema's nog een thema belicht, namelijk: (de schijn van) belangenverstrengeling. Dit thema komt – omdat hierin veel casuïstiek is verwerkt – in het navolgende hoofdstuk aan de orde.

4 (Vermeende) onregelmatigheden

In dit hoofdstuk komen (vermeende) onregelmatigheden aan de orde. Net als in hoofdstuk 3 volgt eerst een verantwoording van de selectie. In aanvulling op de in dat hoofdstuk behandelde thema's komt in de volgende paragrafen (2 tot en met 6) de casuïstiek naar aanleiding van die thema's aan de orde. Vervolgens volgt een paragraaf over (de schijn van) belangenverstrengeling (paragraaf 7). Daarna worden nog enkele specifieke meldingen en dossiers weergegeven (paragraaf 8) waarna het hoofdstuk wordt afgesloten (paragraaf 9).

4.1 Verantwoording selectie

Niet alle meldingen betreffen daadwerkelijk onregelmatigheden. Dit hoofdstuk gaat over (vermeende) onregelmatigheden. De Commissie plaatst het woord 'vermeende' bewust tussen haken en aanhalingstekens. Met name, maar niet exclusief, vanuit het ambtelijk apparaat zijn de nodige meldingen gekomen onder het mom van 'kijk er eens naar' of 'is dit niet opvallend'? Het is goed dat dergelijke meldingen de Commissie hebben bereikt en dat deze in het onderzoek zijn betrokken: baat het niet, het schaadt ook niet.

Dit – 'kijk er eens naar' – is ook het geval met een aantal meldingen die niet uit het ambtelijk apparaat afkomstig zijn. Daarvan is het soms zeer de vraag of er daadwerkelijk van onregelmatigheden sprake is (geweest). Diverse malen wordt wel de suggestie gewekt van onregelmatigheden, maar daarbij ontbreken concrete aanknopingspunten voor de bewijsgeving. De Commissie heeft dergelijke meldingen wel onder de loep genomen, maar ze werden uiteindelijk terzijde gelegd.

Het terzijde leggen van meldingen, na een eerste beoordeling en selectie, is reeds in paragraaf 1.5 aan de orde gesteld. Op die plaats is een aantal redenen genoemd dat deels nadere toelichting behoeft. De Commissie dient zich immers niet alleen te verantwoorden voor hetgeen in deze rapportage is opgenomen, maar ook voor hetgeen daar niet in is opgenomen. Temeer daar in het verleden is gebleken dat diverse melders eerder de pers hebben gezocht teneinde hun zaak aanhangig te maken. Een enkeling benaderde niet alleen de pers, maar ook Statenleden, gedeputeerden of de commissaris van de Koningin. Met soms mediaberichten of discussies in Provinciale Staten als gevolg.

Niet iedere melder zal tevreden zijn over de werkwijze van de Commissie bij het terzijde leggen van meldingen. De Commissie verwacht daarom dat na het uitkomen van haar rapport juist voor die meldingen (wederom) media en mogelijk ook politieke aandacht zal worden gezocht. Ontevredenheid is

ieders goed recht, maar de keuzes van de Commissie dienen wel te worden geplaatst en beoordeeld in het perspectief van de taakopdracht van de Commissie. Want daarin schuilt een belangrijke oorzaak van het terzijde leggen van bepaalde meldingen, hetgeen hierna wordt gemotiveerd.

Melding heeft geen betrekking op handelen van een bestuurder

Diverse meldingen hebben geen betrekking op het handelen van een bestuurder die zitting heeft (gehad) in het college van Gedeputeerden Staten van Noord-Holland. Die meldingen vallen daardoor buiten de taakopdracht van de Commissie.

Een voorbeeld betreft een melding van oliehandelaren die al jarenlang strijden met de provincie. Zij ervaren tegenwerking van ambtenaren van de provincie. Voor het beslechten van hun zaak staat de gang naar de rechter open; die in het verleden overigens ook al door hen is gezocht.

Een ander voorbeeld gaat over meldingen die betrekking hebben op zaken die zich weliswaar binnen de provincie Noord-Holland afspelen, maar op gemeentelijk niveau liggen. Indien in dergelijke gevallen geen sprake is van directe bemoeienis van een lid of leden van het college van Gedeputeerde Staten en er van concrete onoorbare handelingen van die kant geen sprake is, heeft de Commissie de melding terzijde gelegd. Overigens zijn dergelijke meldingen veelal op gemeentelijk niveau reeds bekend of zijn ze reeds eerder in een gerechtelijke procedure betrokken. In sommige gevallen zijn melders door de Commissie gewezen op een andere route om hun melding op daartoe bestemde plaatsen onder de aandacht te brengen.

Een ander voorbeeld betreft een dispuut tussen een ambtenaar en de provincie. Deze kwestie is, na bemiddeling van de Commissie, inmiddels elders beslecht.

Melding gaat over een individueel of groepsbelang

Diverse meldingen hebben nadrukkelijk betrekking op een individueel belang of een groepsbelang. Het betreft partijen die bij de provincie Noord-Holland en ook bij Provinciale Staten bekend zijn en die reeds om die reden buiten de taakopdracht van de Commissie kunnen vallen (daarin staat immers centraal of er 'onterecht zaken onbekend of onvoldoende bekend zijn aan GS en PS'). Desondanks heeft de Commissie deze meldingen wel beoordeeld. Daarbij is geconstateerd dat het gaat om meldingen waarin reeds een gang naar de rechter is gemaakt of nog wordt gemaakt. Het zijn daarmee zaken die primair aan de rechter zijn om te beoordelen en niet aan de Commissie. Bovendien hebben betrokkenen veelal de pers en Statenleden geïnformeerd en zijn die zaken ook om die reden reeds bij Provinciale Staten bekend.

De Commissie doet in voorgaande alinea bijvoorbeeld op de zaken waarin de heren Beusenberg (bedrijventerrein De Liede en de gemeente Haarlemmermeer), Moné (kort gezegd Distriport) en Wokke (idem) een rol spelen. Hun meldingen, suggesties en aantijgingen van onoorbaar gedrag van collega's zijn noch voor de rechter, noch voor de Commissie zodanig beargumenteerd en van bewijslast voorzien dat zij voor waar kunnen worden aangenomen. Betrokkenen zullen daar overigens vermoedelijk anders over blijven denken.

Bij wijze van voorbeeld van een rechterlijk oordeel in deze, verwijst de Commissie naar een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Alkmaar. Het gaat om een kort geding³⁰ tussen de provincie Noord-Holland en (onder meer) de heer Wokke.

Wokke heeft Bond en Bruins Slot beschuldigd van omkoping bij de ontwikkeling van de Distriport-gronden in Wester-Koggenland en Schipper van betrokkenheid daarbij. Doordat Wokke zijn beschuldigingen weigert te onderbouwen met feiten, handelt hij onrechtmatig tegen het drietal én provincie Noord-Holland die hierdoor in hun goede naam zijn aangetast. Wokke moet een rectificatie plaatsen op de voorpagina van het Noordhollands Dagblad, het Haarlems Dagblad en op de website van Vastgoedmarkt. De gevorderde schadevergoeding wordt afgewezen, omdat de schade onvoldoende concreet is gemaakt en een kort gedingprocedure zich niet leent voor nader onderzoek.

Wokke is projectontwikkelaar en wil de ontwikkeling van het bedrijventerrein Distriport Noord-Holland van de provincie overnemen. Tijdens gesprekken hierover heeft Wokke eerder genoemde heren meerdere malen beschuldigd van omkoping. De beschuldigingen zijn via Statenlid Brinkman en Wokke zelf ook terecht gekomen in de media.

Wokke heeft diverse malen aangekondigd voor de Commissie met bewijzen te komen. De Commissie heeft het door hem aangedragen materiaal ontvangen en beoordeeld. De Commissie ziet daarin echter noch bewijs van omkoping, noch concrete aanknopingspunten voor een vruchtbaar vervolgonderzoek.

Voorbeelden van de behartiging van een groepsbelang betreft de actiegroep 'Berkhout is Boos'. Ook hier gaat het om de ontwikkeling van Distriport, een project op het gebied van ruimtelijke ordening. Keuzes die op dat gebied worden gemaakt, raken altijd de belangen van betrokken partijen, met als gevolg dat de een – in meer of mindere mate – tevreden en de ander juist ontevreden zal zijn. Simpel gesteld, indien de provincie een andere keuze had gemaakt, dan was niet 'Berkhout boos', maar een andere belangengroep. Dat is inherent aan beleidskeuzes die nu eenmaal op het gebied van ruimtelijke ordening moeten worden gemaakt.

³⁰ www.rechtspraak.nl, LJN: BU9656.

‘Berkhout is Boos’ heeft geen concrete nieuwe feiten over (onoorbare) handelingen aangedragen die bij Provinciale Staten – direct, via rechtsgedingen, de media of de website van de actiegroep – onbekend zijn. De Commissie ziet – gegeven haar opdracht – dan ook geen reden hier nader over te rapporteren. Dit laat overigens onverlet dat de toegevoegde waarde van een dergelijke belangengroep in het democratisch proces en de democratische controle groot kan zijn. Zo was zonder de juridische inspanningen van ‘Berkhout is Boos’ wellicht de side letter inzake Distriport nooit naar boven gekomen. Dat document was mede de aanleiding om onderhavige Commissie in te stellen. Maar zoals gezegd: het is niet aan deze Commissie beleidsmatige keuzes te veroordelen of te rechtvaardigen. Het is wel aan de Commissie concrete, nieuwe, aanwijzingen van onregelmatigheden te onderzoeken.

Onderwerp melding is al onderzocht

Ook andere meldingen hebben betrekking op feitencomplexen die al adequaat door anderen zijn onderzocht en waarbij geen (nieuwe) concrete aanknopingspunten zijn aangetroffen in verband met mogelijke onregelmatigheden. Het gaat met name om Landsbanki (onderzoek Provinciale Onderzoekscommissie), declaratie- en bonnetjesaffaire, Wieringerrandmeer (onderzoek Randstedelijke Rekenkamer en IRS) en Bloemendalerpolder (onderzoek IRS).

Opbouw hoofdstuk

In de paragrafen 4.2 tot en met 4.6 komt de casuïstiek naar voren die een nadere inkleuring geeft aan de in hoofdstuk 3 besproken thema’s. Vervolgens wordt in paragraaf 4.7 het thema (De schijn van) belangenverstrengeling besproken. Daarna worden in paragraaf 4.8 nog enkele specifieke meldingen en dossiers behandeld.

4.2 Casuïstiek geheimhouding

4.2.1 Wieringerrandmeer

Deze casus is een voorbeeld van een te gebrekkige motivering van het geheimhoudingsbesluit. Medio 2010 hebben het Wierings Beraad en een particulier, de heer De Graaf,³¹ een verzoek ingediend om informatie over het Wieringerrandmeer openbaar te maken op grond van de Wob. Vervolgens hebben Gedeputeerde Staten in augustus 2010 een deel van de gevraagde informatie wel en een deel niet verstrekt. Tegen dit besluit hebben genoemden bezwaar aangetekend. In december 2010 vond een openbare hoorzitting van de Hoor- en adviescommissie (HAC) daarover plaats. De HAC verklaarde de bezwaren tegen het besluit tot niet openbaarmaking gedeeltelijk gegrond.

³¹ Voormalig Statenlid SP Noord-Holland.

De HAC overwoog in het advies aan Gedeputeerde Staten over openbaarmaking onder meer het volgende:³²

‘Voor milieu-informatie geldt dat dit in beginsel openbaar moet worden gemaakt. Een weigering van deze informatie is wel mogelijk, maar slechts na een belangenafweging zoals is voorgeschreven door artikel 10 lid 7 Wob en/of 11 lid 4 Wob. De Commissie is van mening dat een eventuele weigering zeer deugdelijk moet worden gemotiveerd. Als die motivering niet kan worden gegeven, dan zal het document (geanonimiseerd) verstrekt moeten worden. De bestreden beschikking ontbeert op dit punt een deugdelijke motivering.’

Na beëindiging van het project is door een besluit van het college van Gedeputeerde Staten, behoudens de stukken van intern beraad, de geheimhouding van het project Wieringerrandmeer geheel opgeheven. Naar de mening van de Commissie is dat terecht, mede gegeven de maatschappelijke commotie en de kosten van dit project. Die vragen om controle en verantwoording.

4.2.2 KNSF

Context

De Wob kent een verplichting tot actieve openbaarmaking van niet-ambtelijke adviezen.³³ Uit het KNSF-dossier blijkt, dat in 2004 op ambtelijk niveau duidelijk is aangedrongen op openbaarmaking van het zogeheten Akro-rapport op grond van de Wob. De voordelen van openbaarmaking werden daarbij duidelijk aangegeven. KNSF was echter tegen openbaarmaking en meldde dit enkele malen schriftelijk aan het college van Gedeputeerde Staten. Ondanks heldere ambtelijke adviezen over de wenselijkheid van openbaarmaking, besloot het college van Gedeputeerde Staten op 22 maart 2005 tot geheimhouding van het rapport van Akro Consult. Volgens het college van Gedeputeerde Staten diende openbaarmaking ‘geen nadrukkelijk belang’.

Echter, over de KNSF-kwestie waren er meerdere, soortgelijke rapportages. Het belang van de rapporten was onder meer inzicht geven in de kosten van het opruimen en ontwikkelen van het KNSF-terrein. Die kosten zouden medebepalend zijn voor het antwoord op de vraag hoeveel woningen er gerealiseerd zouden moeten worden om die kosten te kunnen dekken.

KNSF was, ondersteund door Arcadis, voorstander van de ontwikkeling van 1.700 woningen en zette daar stevig op in. De provincie Noord-Holland volgde deze lijn die werd ondersteund door in eerste instantie de gedeputeerden Meijdam en later Hooijmaijers. Een chronologisch overzicht geeft inzicht.

³² Advies Hoor- en adviescommissie, Kamer Ia aan Gedeputeerde Staten d.d. 16 december 2010.

³³ Artikel 9 Wob: Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken, zo nodig en mogelijk met toelichting, van door niet-ambtelijke adviescommissies aan het orgaan uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid, tezamen met de door het orgaan aan de commissies voorgelegde adviesaanvragen en voorstellen.

Het begin

In 2003 levert KNSF (Arcadis) de open begroting aan voor het KNSF-terrein, volgens welke 1.700 woningen nodig zouden zijn om de saneringskosten van het terrein te kunnen dekken. Eveneens in 2003 krijgt bureau Oranjewoud van de provincie Noord-Holland de opdracht tot toetsing van de door KNSF aangeleverde open begroting. Het college van Gedeputeerde Staten schrijft vervolgens in 2003 een (openbare) brief aan de gemeente Muiden: 'Uit de second opinion van Oranjewoud is af te leiden dat de begroting weliswaar globaal is en dat nader onderzoek gewenst is om tot nauwkeuriger ramingen te komen, maar gezien het stadium waarin de plannen verkeren, wordt de begroting als goed bestempeld'. En ook: 'Wij hebben geen moeite met het aantal woningen van ca. 1.700 omdat het KNSF-terrein deel uitmaakt van een gebied waarvoor in het streekplan een woningbouwtaakstelling van 5.000 woningen geldt. Voor ons college is dat voldoende voor dit moment'.

Dat KNSF dan al laat blijken vast te houden aan de 1.700 woningen, komt duidelijk naar voren in een ambtelijk verslag: 'Met KNSF is gesproken over de rapportage van Oranjewoud op 20 juni 2003. KNSF geeft aan dat zij kanttekeningen hebben bij de opmerkingen van Oranjewoud over de ruimte in de begroting. Zij wijzen op de risico's en de daarbij behorende financieringsrente. Oranjewoud zet die rente te gemakkelijk op 6%. Gezien de omvang van het project zal er financiering moeten plaatsvinden, een rente van 6% gaat op voor hypotheek maar niet voor projectontwikkeling met bijbehorende risico's. De scenario's zoals Oranjewoud die uitwerkt dat met enigszins minder bebouwing evengoed nog kostendekkend wordt gewerkt, kloppen volgens KNSF niet'.

KNSF schrijft het college van Gedeputeerde Staten overigens ook twee brieven met de strekking dat alles geheim moet blijven, behalve het aantal van 1.700 te realiseren woningen. Het presidium van Provinciale Staten – dus niet Provinciale Staten zelf – wordt hierover eveneens schriftelijk geïnformeerd.

Intentieovereenkomst

De inhoud van de met KNSF gesloten intentieovereenkomst wordt eveneens in het presidium samengevat gememoreerd. De overeenkomst zelf krijgen presidium en Provinciale Staten niet te zien. Verder wordt een MER-procedure gestart, die op 4 oktober 2004 ter visie wordt gelegd, met in principe als uitgangspunt in alle varianten: 1.700 woningen.

Over de intentieverklaring en het aspect geheimhouding wil de Commissie het volgende opmerken. In artikel 5 van de overeenkomst tussen de provincie Noord-Holland en KNSF staat: 'Partijen zullen, met inachtneming van het hierna bepaalde, geheimhouding betrachten met betrekking tot de inhoud

van deze Intentieverklaring, behoudens voor zover bekendmaking noodzakelijk is op grond van toepasselijke wet- of regelgeving?.

De Commissie stelt vast dat deze bepaling uitgaat van geheimhouding, terwijl voor het bestuur openbaarheid uitgangspunt is en moet zijn. Een dergelijk bepaling in een overeenkomst staat volgens de commissie op gespannen voet met de Wob, tenzij het om een uitzonderingssituatie gaat. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien openbaarmaking de onderhandelingspositie zozeer kan schaden dat economische of financiële belangen geacht moeten worden zwaarder te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking. Bij de intentieverklaring is de Commissie echter niet gebleken welke argumentatie en afweging ertoe hebben geleid dat de provincie Noord-Holland akkoord is gegaan met een generieke geheimhoudingsbepaling. Nu dat niet duidelijk is gemaakt, leidt dat de Commissie tot de conclusie dat een dergelijke generieke geheimhoudingsverklaring dan ook ongepast is.

Selectieve openbaarmaking

Het volgende relaas laat zien dat er in deze casus selectief met geheimhouding en openbaarmaking is omgegaan.

Ten eerste. Naar aanleiding van een Wob-verzoek – in 2003 ingediend door een burger met uitzicht op het KNSF terrein – besluit het college van Gedeputeerde Staten op basis van een belangenafweging in het licht van de Wob inzage aan de verzoeker te geven in de contra-expertise van ingenieursbureau Oranjewoud over de open begroting van KNSF aangaande de exploitatie van het KNSF-terrein, voor zover daarin geen gegevens uit de open begroting van KNSF zijn opgenomen. De leden van Provinciale Staten ontvangen een brief met het besluit hierover. Expliciet besluit het college van Gedeputeerde Staten om de contra-expertise zelf niet aan Provinciale Staten mee te zenden. Bij de inzage bij de griffier van Provinciale Staten van de contra-expertise, zijn de delen die rechtstreeks afkomstig zijn uit de open begroting van KNSF (opgesteld met behulp van Arcadis) dan wel daartoe zijn te herleiden, weggelakt.

Ten tweede. Eind 2004, begin 2005 wordt een contra-expertise van bureau Grid gepubliceerd. In het rapport wordt geconcludeerd dat het terrein nagevoeg schoon is, dat de kosten van sloop met minstens een factor tien overdreven werden en dat die ‘gevaarlijke fabriek’ in ieder geval haar poorten zou sluiten omdat ze niet rendabel was.

Overigens constateert de Commissie dat de opsteller van het rapport aan de kant van Grid een erkend tegenstander is van bouw op het KNSF-terrein. Het gaat de Commissie er in dit geval niet om vast te stellen in welk rapport de juiste feiten en conclusies zijn opgenomen, maar om de vraag hoe (consequent) er met het aspect geheimhouding en openbaarmaking is omgegaan.

Ten derde. In 2004 geeft de provincie Noord-Holland een opdracht aan Akro Consult om te adviseren over de strategie voor overleg met grondeigenaren. Volgens Akro Consult zou een aantal van 600-700 woningen (in plaats van 1.700, zoals door KNSF berekend) ook volstaan om aan de kosten, verbonden aan sanering van KNSF-terrein, te voldoen. Daarna volgen kritische reacties op het Akro Consult rapport, afkomstig van KNSF (Arcadis) en een second opinion van Cap Gemini. Het rapport van Akro Consult wordt geheim gehouden en niet openbaar gemaakt.

Rapport Akro Consult: ambtelijk advies versus gedeputeerden

Uit vergaderstukken van het college van Gedeputeerde Staten blijkt dat voormalig gedeputeerde Meijdam van mening was dat Akro Consult de vragen die de provincie had gesteld niet had beantwoord en dat om die reden het Akro-rapport de status kreeg van ‘ambtelijke verkenning’. Bovendien zou, na een contra-expertise van Cap Gemini het Akro-rapport door de provincie Noord-Holland als achterhaald zijn beschouwd en daarom als niet meer relevant aangemerkt.

Op 26 oktober 2004 besluit het college van Gedeputeerde Staten – onder oplegging van geheimhouding – Provinciale Staten te informeren en eerst gesprekken met VROM, de gemeente en KNSF te willen voeren over de nieuwe ramingen. Dus geen openbaarheid. Het collegelid Meijdam stelt dan ‘dat hij er niet omheen kan KNSF in elk geval nu reeds te informeren over de nieuwe cijfers’. Het college van Gedeputeerde Staten stemt hiermee in.

Op ambtelijk niveau blijft men er anders over denken. Het blijkt namelijk dat de beeldvorming, dat de provincie Noord-Holland 1.700 woningen wenst, volgens ambtelijke adviezen dient te worden rechtgezet door openbaarmaking van de nieuwe Akro-ramingen. Uit documentatie blijkt dat het college van Gedeputeerde Staten een ambtelijk advies over communicatie en strategie ontving. Dat advies maakt duidelijk dat op ambtelijk niveau werd voorgesteld maximale openbaarheid te betrachten over het Akro-rapport (waaruit blijkt dat met veel minder woningen kan worden volstaan) en dat het voor diverse partijen verheugend moest zijn dat de ramingen neerwaarts konden worden bijgesteld.

Begin 2005 neemt gedeputeerde Hooijmaijers de portefeuille KNSF van gedeputeerde Meijdam over en volgt diens lijn van geheimhouding van het Akro-rapport. Op dat moment ligt er een brief van KNSF met als strekking dat alle cijfers en dus ook het Akro-rapport geheim moeten blijven en dat de provincie de gemaakte afspraken zal schenden als zij toch de nieuwe cijfers van Akro Consult openbaar maakt.

Uit twee nota's van het college van Gedeputeerde Staten (respectievelijk van 22 februari 2005 en 22 maart 2005) blijkt echter dat voor geheimhouding

van het rapport, aldus het in de nota's opgenomen advies van het ambtelijk apparaat, geen feitelijke grondslag in de Wob was te vinden.

Tegenover de bezwaren van KNSF over opheffing van de geheimhouding stellen ambtenaren van de provincie Noord-Holland dat de bezwaren van KNSF niet overtuigend zijn, omdat KNSF niet duidelijk maakt welke schade zij zou leiden bij openbaarmaking van het Akro-rapport.

Ondanks de heldere ambtelijke adviezen over de wenselijkheid van openbaarmaking, besluit het college van Gedeputeerde Staten op 22 maart 2005 tot geheimhouding van het 'Rapport Bloemendalerpolder KNSF terrein, strategiebepaling' van Akro Consult. Volgens Gedeputeerde Staten dient openbaarmaking 'geen nadrukkelijk belang' en was er geen Wob-verzoek tot openbaarmaking ingediend.

Wob-zaak 2011

De heer Zijlstra doet in 2011 namens de PvdA Muiden/Muiderberg een beroep op de Wob. Hij verzoekt Gedeputeerde Staten een afschrift van alle ondertekende afspraken en contracten tussen de provincie en projectontwikkelaars of provincie en publieke partijen over de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein in de gemeenten Weesp en Muiden. Hij verwijst hierbij naar de, in zijn bijzijn door de heer Hooijmaijers genoemde, side letters.

Het college van Gedeputeerde Staten verstrekt de gevraagde informatie, geeft voorts aan dat de side letters niet bestaan en dat deze daarom niet kunnen worden overhandigd. Het college van Gedeputeerde Staten schrijft: 'Op 7 juli 2011 heeft u ons op grond van de Wob verzocht om openbaarmaking van alle afspraken en contracten tussen de provincie en projectontwikkelaars of provincie en publieke partijen die betrekking hebben op de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein. Naar aanleiding van uw verzoek verstrekken wij u hierbij kopieën van de gevraagde ondertekende stukken. Een indexlijst is bijgevoegd. Voor het overige hebben wij geen documenten aangetroffen die betrekking hebben op uw verzoek. Wij zijn uitdrukkelijk niet op de hoogte van het bestaan van side letters inzake deze ontwikkelingsprojecten, waarnaar u verwijst in uw brief. Derhalve kunnen wij u die ook niet overhandigen.'

De Commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er in deze casus daadwerkelijk side letters zijn gebruikt.

Conclusie

De commissie concludeert dat gedeputeerden Meijdam en Hooijmaijers, alsmede het college van Gedeputeerde Staten onvoldoende duidelijk hebben gemaakt welke belangen op welke wijze zijn afgewogen en ook niet dat geheimhouding van het Akro-rapport noodzakelijk was. Deze conclusie klemmt temeer daar er vanuit het ambtelijk apparaat meerdere malen andersluidende adviezen zijn verstrekt.

4.3 Casuïstiek mandatering

4.3.1 Distriport

Voor wat betreft het dossier Distriport beperkt de Commissie zich in deze paragraaf tot het bespreken van het mandateringsaspect. In deze casus draait het onder meer om het door gedeputeerde Hooijmaijers in juni 2007 ondertekende afsprakenkader, de bijbehorende bijlagen en een nadien boven water gekomen side letter. De vraag is of de gedeputeerde gemandateerd was deze overeenkomsten te tekenen.

Van belang is dat op 19 juni 2007 het college van Gedeputeerde Staten heeft besloten gedeputeerde Hooijmaijers te mandateren voor ondertekening van ‘intentionele afspraken’ met de andere bij het project Distriport betrokken partijen. Gedeputeerde Staten tonen zich daardoor bekend met het project en verklaren zich akkoord met zijn betrokkenheid daarbij.

Later blijkt echter, dat het afsprakenkader ook concrete in plaats van louter intentionele afspraken bevat. Reden voor de provincie Noord-Holland de huisadvocaat om een beoordeling te vragen.³⁴ Deze stelt het volgende: ‘Nu het Afsprakenkader verder gaat dan het maken van intentionele afspraken, dient de vraag zich aan of gedeputeerde Hooijmaijers buiten zijn mandaat is getreden. Dat vergt een uitleg van het besluit van GS, waarbij alle omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld. Bij eerste lezing van dit besluit lijkt het er echter op dat het mandaat zich beperkt tot het aangaan intentionele afspraken en dus niet (ook) het aangaan van een koopovereenkomst ter zake van het verwerven van gronden. Wellicht kunnen andere omstandigheden dus tot een ander oordeel leiden’.³⁵

Binnen de provincie Noord-Holland wordt ambtelijk geconstateerd dat het afsprakenkader op onderdelen concrete afspraken bevat. Dat lijkt verder te gaan dan ‘intenties’ en lijkt daarom buiten het mandaat te vallen. Ambtelijk wordt echter ook niet uitgesloten dat het wellicht de bedoeling was om Hooijmaijers ook voor de gemaakte afspraken te machtigen. Voor wat betreft de side letter wordt explicieter gesteld dat de daarin vervatte afspraken verder gaan dan intenties.

Wat daar ook van zij, in 2011 hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in het openbaar gesteld, dat Hooijmaijers onder het afsprakenkader, de bijlagen en de side letter zonder mandaat zijn handtekening heeft gezet.³⁶

³⁴ De Commissie merkt op dat er meerdere advocaten zijn geraadpleegd die verschillende visies hebben weergegeven. Dat maakt dat de gedeputeerden die daarmee tijdens een dergelijk proces worden geconfronteerd goed dienen vast te leggen welk advies waarom wordt gevolgd. Het gaat de Commissie er overigens niet om zelfstandig vast te stellen welk advies er juist is.

³⁵ Interne memo van 6 juli 2011 aan gedeputeerde Van Run.

³⁶ Zie de notulen Statenvergadering van 11 juli 2011, p. 51-91 over Distriport.

Daartegenover staat overigens een visie van een door de Commissie geïnterviewde persoon binnen het ambtelijk apparaat die meent dat Gedeputeerde Staten over het afsprakenkader en de bijlagen binnen een week na het tekenen daarvan alsnog een besluit hebben genomen, waardoor de gedeputeerde (met terugwerkende kracht) alsnog gemandateerd zou zijn.

Conclusie

In de laatste constatering zit de pijn: de Commissie heeft niet op adequate wijze aan de hand van documentatie kunnen vaststellen of:

1. Er overeenstemming was tussen mandaatgever en mandaatnemer over de reikwijdte van het mandaat.
2. De gedeputeerde al dan niet binnen diens mandaat heeft gehandeld.
3. Er controle door de mandaatgever heeft plaatsgevonden of de mandaatnemer zowel naar de letter als naar de geest van het verstrekte mandaat heeft gehandeld.

In algemene zin beveelt de Commissie aan deze drie stappen voortaan duidelijk vast te leggen, opdat op eenvoudige wijze reconstructie mogelijk is. Dat dit bij Distriport maar in beperkte mate kan worden gereconstrueerd, geeft meer betekenis aan deze aanbeveling. De kleuring die deze casus heeft gekregen door het plotseling opkomen van een side letter, maakt de noodzaak tot reconstructie groot, zowel in het belang van direct betrokkenen als uit het oogpunt van (democratische) controle.

4.3.2 Broekhornpolder

In de casus Broekhornpolder draait het om een subsidieverlening van 1 miljoen euro, terwijl er een gegeven subsidieplafond van € 600.000,- was. Hierna worden enkele van belang zijnde feiten gepresenteerd.

In 2006 hebben Gedeputeerde Staten besloten de gedeputeerde verantwoordelijk voor Ruimtelijke Ordening, de heer Hooijmaijers, aan te wijzen als eerstverantwoordelijke voor het project, zonder daarbij duidelijke en eenduidige (financiële) kaders voor het mandaat te stellen.

Wegens het ontbreken van adequate documentatie aan de kant van de provincie Noord-Holland is niet duidelijk vast te stellen op welke wijze vervolgens het traject van subsidieverlening is verlopen. In ieder geval is er geen minute – een ambtelijk voorstel aan Gedeputeerde Staten – boven water gekomen waaruit een toezegging blijkt, noch is gebleken dat de gedeputeerde ondertekening van financiële afspraken aan Gedeputeerde Staten heeft gemeld.

Wel is duidelijk dat de gemeente Heerhugowaard – een wederpartij in dit project – zich in mei 2009 op gemaakte afspraken beroept en de provincie Noord-Holland verzoekt ‘gestand te doen’ aan haar toezegging van 1 miljoen

euro subsidie.³⁷ Omdat het subsidieplafond was bereikt, wordt dit geweigerd. In oktober 2009 herhaalt de gemeente Heerhugowaard haar verzoek en wordt het opnieuw afgewezen.

Conclusie

Ook dit dossier maakt duidelijk dat de in de conclusie van paragraaf 4.3.1 opgenomen punten expliciet gedocumenteerd en gecontroleerd dienen te worden. Zowel om intern de zaken goed op orde te hebben en toezeggingen en risico's afdoende in beeld te hebben, alsmede teneinde een betrouwbare overheid tegenover derden te kunnen zijn. Die mogen er normaliter immers op vertrouwen dat toezeggingen gestand worden gedaan.

4.4 Casuïstiek in- en externe controle

De juridische control werd volgens de accountant in het verleden te incidenteel uitgevoerd bij besluitvorming in het college over de planning en uitvoering van grote projecten. Een voorbeeld laat zien dat juridische control nuttig en van toegevoegde waarde kan zijn.

De Commissie heeft een memo aangetroffen over een juridisch advies over het 'wegsluizen' van een deel van het provinciale vermogen. Dit advies is toentertijd gevraagd door de portefeuillehouder Financiën (Hooijmaijers). Wat was het geval?

Vraagstelling³⁸

Is het mogelijk provinciale gelden weg te sluizen naar stichtingen of andere externe rechtspersonen zodanig dat voor het oog van de buitenwereld de provinciale vermogenspositie minder omvangrijk lijkt dan nu?

Huisadvocaat Pels Rijcken onderschrijft het onderstaande advies, dat is opgesteld samen met AFD en CS.

Conclusie inclusief advies en eventuele risico's

Het overhevelen van gelden naar andere rechtspersonen met behoud van de zeggenschap over die gelden levert geen minder omvangrijke vermogenspositie op dan de huidige.

Door een wijziging in de afschrijvingsmethode en een uitbreiding van de voorzieningen kan dit effect (beperkt) wel bereikt worden. Grote bedrijfsmatige risico's levert een dergelijke boekhoudkundige operatie niet op: in geval

³⁷ Financiële afspraken gebiedsontwikkeling Broekhorn Heerhugowaard, 5 maart 2007. Ondertekend door De Boer (wethouder Heerhugowaard), Hooijmaijers (gedeputeerde Noord-Holland) en Vos (directeur ontwikkeling Bouwfonds Haarlem).

³⁸ Memo 'Gelden onderbrengen in stichtingen', opgesteld op verzoek van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers, 21 februari 2008.

van financiële nood kan altijd besloten worden de afgeschreven bezittingen opnieuw te activeren, waardoor de weggestopte bedragen weer opnieuw beschikbaar komen.

Voor een oplettende minister is echter geen van de beide maatregelen verborgen te houden.

Het 'wegsluizen' is na het negatieve advies niet geconcretiseerd. Dit is naar de mening van de Commissie een voorbeeld van een goede en daarmee terechte ambtelijke interventie. Ook is ambtelijk een rechtmatig alternatief aangeboden om het balanstotaal te verlagen, door het afschrijven van investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

4.5 Casuïstiek ruimtelijke ordening

4.5.1 Totstandkoming structuurvisie

Een melding heeft betrekking op het feit dat toenmalig gedeputeerde Hooijmaijers in 2009 vier projecten in de structuurvisie wilde laten opnemen: Leeker Woonlanden, Obdam, 't Kruis Heerhugowaard en Bovenkerkerpolder. Dit werd opmerkelijk gevonden, want Hooijmaijers heeft de keuze voor deze vier projecten in de richting van het ambtelijk apparaat nooit goed onderbouwd of gemotiveerd.

Dat hij een keuze heeft gemaakt uit verschillende projecten, is op zich niet zo vreemd. Bij het opstellen van de structuurvisie heeft de provincie ervoor gekozen actief te informeren naar de wensen van bewoners, volksvertegenwoordigers, bestuurders, maatschappelijke en intermediaire organisaties en het bedrijfsleven. Er is onder meer met een 'karavaan' langs 25 plaatsen en evenementen gereisd. Er is ook bekendheid gegeven aan de structuurvisie op de jaarlijkse nationale (Provada) en internationale (MIPIM) vastgoedbeurzen. Het past binnen de verantwoordelijkheid van de gedeputeerde een keuze uit de voorstellen te maken.

Bij drie van de vier projecten is de mogelijkheid van gebiedsontwikkeling in elk geval al eerder aan de orde geweest. In 2004 waren Leeker Woonlanden en 't Kruis Heerhugowaard in het voorstel voor het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (streekplan) genoemd als mogelijke locaties voor landschappelijk wonen. Provinciale Staten hebben dat destijds tegengehouden. Er zijn in het verleden ook verkenningen geweest naar de mogelijkheid om in de Bovenkerkerpolder te gaan bouwen.

Aan het college van Gedeputeerde Staten is als optie voorgelegd de vier projecten specifiek aan te wijzen als mogelijke toekomstige locaties voor

landschappelijk wonen. De andere optie was om de vier projecten niet aan te wijzen, maar gemeenten de mogelijkheid te bieden ontheffing voor deze locaties aan te vragen. Het ambtelijk advies was te kiezen voor de laatste optie, vanuit de gedachte dat een initiatief vanuit de gemeente tot een meer gedragen beslissing zou leiden. Het college van Gedeputeerde Staten heeft echter gekozen voor de eerste optie.

De Commissie concludeert, dat de besluitvorming procedureel zorgvuldig lijkt te zijn geweest in die zin dat ambtenaren de ruimte hebben gekregen hun voorkeuren tot uiting te brengen. Echter, het is en het blijft de vraag waarom voormalig gedeputeerde Hooijmaijers juist deze vier projecten koos. Temeer daar een sluitende business case telkenmale ontbreekt. Bovendien is bij ieder van de genoemde projecten een wederpartij betrokken waarmee voormalig gedeputeerde Hooijmaijers – tegen de bestuurlijke en ambtelijke mores in – afsprak zonder daar altijd het ambtelijk apparaat bij te betrekken en deze inhoudelijk te informeren. Door een dergelijk handelen ontstaat op z'n minst genomen de schijn van belangenverstrengeling.

4.5.2 Inpassingsplannen

In de streekplannen Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid werkte de provincie met rode contouren. Deze dienden om de grens van het stedelijke gebied aan te geven. Daarbuiten was de provincie veel terughoudender bij het toestaan van grootschalige woningbouw of bedrijvigheid. Voor projectontwikkelaars, bouwbedrijven, beleggers en handelaren in grond was het aantrekkelijk te proberen hun gronden binnen de rode contouren te krijgen. De gronden zouden daardoor (veel) meer waard worden.

Bouwen in de Bloemendalerpolder

In het streekplan Noord-Holland Zuid was voor de Bloemendalerpolder een rode contour gemaakt. Daarbinnen was bebouwing toegestaan, maar niet verplicht. Op verschillende momenten hebben projectontwikkelaars aan voormalig gedeputeerde Hooijmaijers gevraagd in Aetsveld-Oost te mogen bouwen. Een verzoek van BP&L – een bedrijf dat bemiddelt in vastgoedprojecten op het gebied van woning- en utiliteitsbouw en gebieds- en locatieontwikkeling – in 2005 heeft Hooijmaijers op advies van de ambtelijke organisatie doorverwezen naar de gemeente Weesp. Op een verzoek van Lake Property (Gideon Kwint – Kennemerland Beheer) uit 2009 is geen reactie van de provincie gevonden.

De commissie constateert een op het oog correcte gang van zaken. Vragen en verzoeken aan een gedeputeerde mag, maar bij een vervolg dient er dan wel een ambtelijke toets te volgen. Maar ook hier hetzelfde patroon: afspraken met wederpartijen zonder ambtenaren en inhoudelijke terugkoppeling waardoor ook hier sprake is van de schijn van belangenverstrengeling.

Voorbeeld: Lobby voor oprekken rode contouren Zwaanshoek-Noord

Ontwikkelaar Verwelius bezat gronden in Zwaanshoek-Noord. In het kader van het programma Recreatie om de Stad werd dit gebied bestemd voor recreatie. Verwelius heeft tot aan de Raad van State geprocedeerd tegen het daartoe strekkende bestemmingsplan. De Raad van State heeft zijn beroep in juli 2008 ongegrond verklaard, waarna het bestemmingsplan onherroepelijk werd.

Door deze uitspraak werden de gronden van Verwelius minder waard; voor grond met bestemming woningbouw kan een hogere prijs worden gekregen dan voor grond met bestemming recreatie. Verwelius ging met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) in gesprek over onteigening van de gronden. DLG voerde de onderhandelingen in opdracht van de provincie.

De directeur van Verwelius heeft in augustus 2008 in een gesprek met een medewerker van DLG gezegd dat het bedrijf in overleg was met de provincie en de gemeente over het oprekken van de rode contouren tot binnen het onherroepelijk geworden bestemmingsplan. De ratio hiervan is, dat voor grond binnen de rode contouren de hogere ‘woningbouwprijs’ kan worden gekregen. Binnen de provincie heeft voormalig gedeputeerde Hooijmaijers – blijkens het ambtelijk apparaat – mondeling aangedrongen bij de ambtelijke organisatie op aanpassing van de rode contouren. Hiervoor bestaan echter geen schriftelijke bewijzen.

De gesprekken zijn nog enige tijd doorgedaan. In april 2009 laat DLG echter aan de provincie weten de onderhandelingen met Verwelius (en met Ymere, een woningcorporatie die ook grond heeft in het gebied) stil te leggen, aangezien Verwelius dan in overleg is met voormalig gedeputeerde Hooijmaijers en wethouder Bezuijen (Haarlemmermeer) over samenwerking en grondtransacties in de westflank van Haarlemmermeer.

Ook hier oordeelt de Commissie dat bij een gebrek aan adequate documentatie en onderbouwing van de business case die voormalig gedeputeerde Hooijmaijers kennelijk zag, hij zich kwetsbaar heeft gemaakt. Temeer door de druk die hij voorts uitoefende, althans die binnen het ambtelijk apparaat als zodanig werd ervaren, waardoor hij de schijn van belangenverstrengeling tegen zich krijgt.

4.6. Casuïstiek deelnemingen

4.6.1 ODENH

Het Ontwikkelingsfonds Duurzame Energie Provincie Noord-Holland (ODENH) betreft een 100% deelneming van de provincie Noord-Holland. Het gaat om een participatiefonds gericht op het verstrekken van risicoka-

pitaal in ondernemingen die nieuwe producten en technologie ontwikkelen op het gebied van duurzame energie. De directievoering over het fonds is uitbesteed aan de Stichting Associatie Technologie Overdracht (ATO), die de heer H. Bais als voorzitter heeft. Deze stichting had al jaren kennis en ervaring opgebouwd in de sector en ontving daarvoor subsidie van de provincie. Voorts werd een raad van commissarissen benoemd om toezicht te houden op de directie, de investeringen en de algehele bedrijfsvoering. Bij de start van ODENH heeft de provincie Noord-Holland een bedrag van ruim 3 miljoen ter beschikking gesteld. Geld afkomstig uit de Extra Investeringsimpuls Noord-Holland (EXINH).

ODENH verwierf als belangrijkste participaties:

- een belang van 32,7% in DarwinD (waarover meer in paragraaf 4.6.2);
- een belang van 20% in gasturbinefabrikant EECT (failliet gegaan in oktober 2011);
- een belang van 33% in Global Blade Technology (GBT);
- een belang van 33% in TukTuk;
- een belang van 21% in Biogast.

Het college van Gedeputeerde Staten heeft op basis van een interne evaluatie op 6 september 2011 besloten om aan de Europese Commissie geen verlenging aan te vragen voor het toestaan van steunmaatregelen ten gunste van ODENH, waardoor het fonds per 1 oktober 2012³⁹ geen nieuwe investeringen meer kan doen. Bovendien is de directievoering van ODENH per die datum aan een andere partij overgedragen.

Binnen de provincie Noord-Holland wordt het plaatsen van het beheer op afstand van een dergelijk fonds thans als onwenselijk ervaren omdat de provincie geen direct zicht heeft op de activiteiten van het fonds. Dit klemt temeer daar bij de oprichting van ODENH – met goedkeuring, althans medeweten, van de verantwoordelijk gedeputeerde Moens – afspraken zijn gemaakt die de Commissie als minder wenselijk ervaart en waarvan uit oogpunt van *good governance* vraagtekens bij kunnen worden gezet. Bijvoorbeeld:

- het feit dat een door de provincie Noord-Holland benoemde commissaris, tevens als bestuurder fungeerde van ATO. Dat wil dus zeggen dat de commissaris toezicht gaat houden op de directievoering van ATO, een organisatie waar hijzelf bestuurlijk bij betrokken is;
- het feit dat ATO de directie voert over ODENH en daarmee verantwoordelijkheid draagt voor een participatie van ODENH in DarwinD, terwijl ATO zelf ook aandeelhouder is in DarwinD. Een situatie waarin (de schijn van) belangenverstrengeling kan ontstaan;

³⁹ Voor het investeringsreglement van ODENH was per 1-10-2007 toestemming verleend door de Europese Commissie conform artikel 108, derde lid, van het VWEU (oud artikel 88, derde lid, EG-verdrag). De toestemming was verleend voor 5 jaar.

- het feit dat ATO naast een behoorlijke beheersvergoeding contractueel ook een *success fee* was overeengekomen: bij verkoop van een deelneming door ODENH zou ATO een vergoeding krijgen van 2 % van het verschil tussen de verkoopopbrengst en het in de betreffende deelneming geïnvesteerde bedrag. Je kunt een dergelijk (bonus)afspraken enerzijds zien als een positieve prikkel richting de fondsbeheerder om er het maximale uit te slepen, hetgeen goed is voor ODENH en voor de beheerder. Anderzijds kan de opvatting worden gehanteerd dat een dergelijke prikkel bij een behoorlijke beheersvergoeding niet noodzakelijk is: de beheerder wordt er al voor betaald om er het maximale uit te halen. Bovendien kan bij een dergelijke prikkel (de schijn van) belangenverstremming ontstaan, waarbij de beheerder voor een korte termijn opbrengst gaat in plaats voor langer termijn rendement van het fonds.

Overigens is de Commissie daadwerkelijke belangenverstremming niet gebleken. Maar gegeven vorenstaande onwenselijkheden en de potentiële risico's die daarmee gepaard gaan acht de Commissie het een begrijpelijke keuze van de provincie om geen verlening van steunmaatregelen voor ODENH aan te vragen, geen nieuwe investeringen meer te doen en bovendien de directievoering door ATO te staken.

4.6.2 DarwinD

Zoals uit de vorige subparagraaf bleek heeft ODENH geparticipeerd in DarwinD en wel voor een aandelenbelang van 32,7%. Indirect betreft dit – via het 100% aandeelhouderschap van de provincie Noord-Holland in ODENH – in feite een participatie van de provincie. Op het eerste gezicht lijkt de participatie financieel bezien uiterst succesvol te zijn geweest: het eerste project sinds de oprichting van ODENH leverde een winst op van 8 miljoen euro toen de grootste aandeelhouder van DarwinD (51%) de aandelen van ODENH in 2008 overnam. Het project had echter ook een groot – qua omvang groter dan Landsbanki – fiasco voor de provincie kunnen worden. Daarover het volgende.

ODENH betreft een participatiefonds met een zogeheten *revolving* karakter. Ofwel: de opbrengsten voor ODENH bleven beschikbaar voor nieuwe (andere) projecten. Het college van Gedeputeerde Staten wilde echter opnieuw een belang van 10% nemen in DarwinD. Dit vanwege het werkgelegenheidsaspect in de kop van Noord-Holland indien het bedrijf zich daar zou vestigen. Met het moederbedrijf van DarwinD is diverse malen gesproken en onderhandeld over vormen van steun of participatie. Voormalig gedeputeerde Moens, die duurzame energie in zijn portefeuille had, klopte eens bij zijn collega-gedeputeerde Hooijmaijers aan omdat DarwinD 'cru' gezegd geld nodig had. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers liet vervolgens onderzoeken of de provincie 100 miljoen uit de kapitaalmarkt kon halen om dit door

te lenen (zie verder paragraaf 3.6.2). Een bedrag dat later – mede door ambtelijke adviezen, *due dilligence* en juridische onderzoeken – drastisch werd verlaagd en ook de vorm van verbondenheid (lening, participatie, garantstelling) wijzigde in 2008 nogal eens. Overigens was voormalig gedeputeerde Moens begin 2008 in gesprek met Econcern om voor dit bedrijf consultancy-werkzaamheden te gaan verrichten (zie verder paragraaf 4.7.4). Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers heeft relaties uit zijn netwerk (zie paragraaf 4.7.7 en 4.7.8) in positie gebracht voor een functie bij DarwinD.

Ultimo 2008 werd de haalbare inbreng van de provincie bijgesteld tot 21,5 miljoen euro voor een aandelenbelang van 10% en een garantstelling voor 8,5 miljoen euro (deze is nooit geëffectueerd). Voor de zomer van 2009 lag er een voorstel op tafel om 10,7 miljoen euro voor de aandelen te betalen (20%) en om aanvullend een lening van 10,8 miljoen euro aan DarwinD te verstrekken. Alvorens deze plannen konden worden besproken in Provinciale Staten raakte Econcern echter financieel in de problemen en werd op 11 juni 2009 failliet verklaard.

Kortom – met *hindsight bias* – goed dat de provincie geen lening heeft verstrekt van 100 miljoen euro. Of welke andere investering of geldverstrekking in de richting van Econcern/DarwinD dan ook. De analyse van de stukken leert echter ook dat het op basis van de toentertijd ter beschikking staande documentatie de vraag was hoe verstandig het was om vanuit de provincie Noord-Holland in te stappen bij Econcern/DarwinD. Het riep ook ambtelijk de nodige vragen op. De business case was niet helder en het was de vraag of die positief zou kunnen worden. Er waren (te) veel onzekerheden.

Maar de belangen aan de kant van Econcern om de provincie Noord-Holland binnen te halen waren groot. De verkoop van een aandelenbelang zou de onderneming niet alleen van liquiditeiten voorzien. De verkoop van een relatief klein aandelenpakket tegen een hoge waarde zou tot een herwaardering binnen Econcern leiden van het in eigen handen blijvende aandelenpakket. Een herwaardering van relatief lage boekwaarde van het aandelenpakket tot een veel hogere marktwaarde, ten bedrage van de prijs die de provincie zou moeten betalen. Het zou leiden tot een ‘papieren winst’ binnen Econcern van tientallen en mogelijk zelfs honderden miljoenen euro. Genoeg om voor het conglomeraat aan bedrijven waarvan DarwinD binnen Econcern deel uitmaakte het resultaat enorm op te krikken. Econcern moest een dergelijk resultaat laten zien om de kredietlijnen van financiers open te houden.

Dat de nood bij Econcern hoog was blijkt uit het feit dat de verkoop van een aandelenbelang aan de provincie Noord-Holland al in 2008 in de boeken was gezet. Terwijl deze toen dus niet, feitelijk: nimmer, was gerealiseerd. Dat de nood hoog was moge ook blijken uit het volgende. Tijdens het proces van aftasten of het verstandig was om als provincie in DarwinD te stappen

is een *due diligence* onderzoek uitgevoerd door Deloitte. Daarin werd een bandbreedte qua waarde voor het door de provincie te nemen aandelenbelang genoemd tussen de 4 en 40 miljoen euro. Toenmalig VVD-Statelid mevrouw Post maakte daar in een vergadering gehakt van door het volgende te schetsen: het is als het verkopen van een tweedehands auto die in het ANWB-boekje staat met een waarde tussen de vier- en veertigduizend euro. Zonder garantie. Partijgenoot en toenmalig gedeputeerde Hooijmaijers vroeg aan Post tijdens een schorsing van de vergadering wat ze precies met DarwinD ging doen. Zij stelt: ‘En toen heb ik letterlijk gezegd: ik maak er gehakt van. Hij stooft op en zei tegen mij: dat is toch niet nodig. Waarom houdt je het niet lauw-lauw.’ Hetgeen zij niet deed waarna gedeputeerde Bond het voorstel om iets met DarwinD te doen introk.

Waarop kort nadien de toenmalig CEO van DarwinD Post opbelde om een toelichting op de propositie te geven. Zonder succes. Hetgeen aanleiding was om een niveau hoger te schakelen: een commissaris van Econcern belde persoonlijk met Post. Het betrof haar partijgenoot Ed Nijpels. Die haar dus belde in zijn hoedanigheid als lid van de raad van commissarissen van Econcern. Huidig gedeputeerde Post daarover tegenover de Commissie: ‘En uit dien hoofde belde hij mij. Hij gaf aan dat hij mij graag wilde uitleggen waarom het zo van belang was dat wij als provincie zouden participeren in DarwinD. Toen heb ik letterlijk tegen hem gezegd.... Hij zei: als je het niet begrijpt wil ik het graag uitleggen’. Maar Post begreep het heel goed en dacht – zo stelde zij tegenover de Commissie – het volgende: ‘Wij beginnen op de verkeerde voet. Ik heb tegen hem gezegd: Ed, het probleem is geloof ik niet dat ik het niet begrijp. Het probleem is dat ik een liberaal ben. En ik vind dat je in dit soort situaties de markt zijn werk moet laten doen. En jij zult ongetwijfeld begrijpen wat ik hiermee bedoel. Ik dacht iets lelijks. Ja, dat was voor hem ook Hij begreep ook donders goed wat ik bedoelde.’

Enfin. De participatie of steun in andere vorm ging niet door. Een fiasco bleef de provincie Noord-Holland bespaard.

4.6.3 ONHN

Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord (ONHN) is in 2007 opgericht en heeft de provincie Noord-Holland als grootaandeelhouder, namelijk voor 50 procent. Overige aandeelhouders zijn 24 gemeenten en de Kamer van Koophandel. ONHN draagt zorg voor de uitvoering van een stimuleringsprogramma en andere initiatieven ten behoeve van de regionale en lokale economie in de kop van Noord-Holland. Het is uitgegroeid tot een concern met onder meer een vastgoed- en een participatiebedrijf.

In dit rapport komt ONHN nader aan de orde in de paragrafen 4.7.5 en 4.8 inzake Leeker Woonlanden (inzake een lening van 1 miljoen euro om een participatie te verwerven) en in paragraaf 4.8 inzake Distriport (over de in die

casus opgedoken side letter). Het gaat om casuïstiek die de vraag oproept of de provincie Noord-Holland wel in alle gevallen goed genoeg op de hoogte is over wat er heeft gespeeld en speelt binnen een verbonden partij zoals ONHN.

De Commissie kan niet anders dan die laatste vraag, aan de hand van de in deze paragraaf besproken casuïstiek (ODENH, DarwinD en ONHN) en voor zover het de relevante onderzoeksperiode betreft, negatief beantwoorden. Maar voegt er wel aan toe dat diverse gebreken intern binnen de provincie Noord-Holland inmiddels zijn onderkend, dat de touwtjes ten aanzien van deelnemingen noodzakelijkerwijs worden aangetrokken en dat toezichtstructuren worden herzien. Hetgeen perspectief schept voor een betere beheersing op dit punt in de toekomst.⁴⁰

4.7 (De schijn van) belangenverstrengeling

4.7.1 Begrippenkader en onderzoek meldingen

Oriëntatie op het begrip

Belangenverstrengeling kan ontstaan wanneer verschillende belangen die een persoon – als privépersoon, ambtsdrager of functionaris – heeft conflicteren. Zowel de schijn van als daadwerkelijke belangenverstrengeling tast het vertrouwen van de burger in de overheid aan.

Belangenverstrengeling heeft daadwerkelijk plaats indien in een situatie, met het oog op privébelangen, geen objectieve, onafhankelijke en zuivere belangenafweging is of wordt gemaakt. Daarnaast kan er sprake zijn van de schijn van belangenverstrengeling. Dat is aan de orde indien de indruk bestaat dat privébelangen bij de belangenafweging of in de besluitvorming een rol spelen, zodat niet zonder meer is vast te stellen of er een objectieve, onafhankelijke en zuivere belangenafweging is of wordt gemaakt. Of anders geformuleerd: er is ogenschijnlijk sprake van belangenverstrengeling, maar het kan niet daadwerkelijk worden aangetoond. De schijn van belangenverstrengeling kan voor een deel worden weggenomen door transparantie. Waar bestuurders openbaar maken welke (privé)belangen zij hebben en waar die precies uit bestaan, kan transparantie het vermoeden van waar rook is, is vuur voorkomen. Bovendien kunnen binnen het bestuur afspraken gemaakt worden over het inbouwen van waarborgen om ongewenste situaties te voorkomen.

Het algemeen belang van de provincie zou het eerste belang moeten zijn voor een gedeputeerde bij het maken van een afweging van conflicterende belangen. Binnen die functie zijn echter ook weer verschillende belangen te

⁴⁰ Zie in dit verband de evaluatie Economisch Beleid 2008-2011 ten behoeve van de Economische Agenda 2012-2015. Deze is behandeld door Provinciale Staten (november 2011).

noemen zoals belangen van de verschillende portefeuilles. Bovendien is een gedeputeerde vertegenwoordiger van zijn of haar politieke partij, waardoor ook een partijbelang in de afweging kan meespelen. De Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk uit 2006 noemt als kernwaarden van de overheid onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en dienstbaarheid. Wanneer een gedeputeerde besluiten neemt met een ‘dubbele pet’ op, kunnen deze waarden in het geding komen.

Meldingen en nader onderzoek

De Commissie heeft diverse meldingen ontvangen over (de schijn van) belangenverstrengeling. Waar mogelijk (als de melding concreet genoeg was en voldoende aanknopingspunten voor onderzoek bood) is hiernaar onderzoek verricht. Daarnaast is in dossiers van verschillende projecten van de provincie Noord-Holland onderzocht waar van de gebruikelijke werkwijze is afgeweken door interventie van een gedeputeerde. Vervolgens is gekeken wat de verklaring hiervoor is. Tot slot is bij het interviewen van ambtenaren en gedeputeerden aandacht besteed aan het onderwerp.

De Commissie hecht eraan te herhalen (zie eerder paragraaf 2) dat nu bekend is dat voormalig gedeputeerde Hooijmaijers strafrechtelijk zal worden vervolgd, de Commissie een terughoudende toonzetting in haar rapportage past, temeer daar genoemde niet door de Commissie wilde worden gehoord.

4.7.2 Twee voorbeelden

In de volgende twee gevallen is er naar de mening van de Commissie te weinig scheiding aangebracht tussen de verschillende belangen van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers.

SADC

In het SADC-dossier stelde Hooijmaijers een overname van aandelen in een bedrijventerrein in de Schipholregio voor. Hierbij had hij al vóór de start van het project contacten met zowel de verkopende partij en de verkrijgende partij, als de makelaar. Die contacten waren intensiever en persoonlijker dan voor een objectieve belangenafweging noodzakelijk was. De inmenging van Hooijmaijers was zeer sturend op specifieke partijen en personen. Een deel van de besluitvorming speelde zich buiten het provinciehuis en buiten de ambtelijke betrokkenheid af, waardoor sommige van de gemaakte afwegingen niet zijn te reconstrueren.

De les is dat in een situatie waarin (de schijn van) belangenverstrengeling kan ontstaan, extra waarborgen dienen te worden getroffen. Deze kunnen daarin bestaan dat besprekingen over dossiers – zoals te doen gebruikelijk – door zowel gedeputeerden als ambtenaren worden bijgewoond. Bovendien dient er een deugdelijk gespreksverslag met vastlegging van voorstellen en

afspraken te worden opgesteld. Dit klemmt temeer bij besprekingen waarbij – tegen de mores in – het ambtelijk apparaat afwezig is.

KNSF

In het KNSF-dossier speelde een langlopend proces rond woningbouw op een oud fabrieksterrein. Hier vielen verschillende zaken op. Onder meer: een nogal dwingende houding van gedeputeerde Hooijmaijers ten gunste van de verkopende partij, een geheim gehouden deskundigheidsrapport en de inhuur van een relatie van Hooijmaijers als bemiddelaar.

Ook hier speelde een deel van de besluitvorming zich buiten ambtelijke betrokkenheid af en waren er ontmoetingen tussen betrokkenen in restaurants, daar waar in het kader van zakelijkheid en neutraliteit een bijeenkomst op het provinciehuis meer gepast zou zijn.

Van de bemiddelaar (de heer Mul, zie paragraaf 4.7.9) kan de onpartijdigheid in twijfel worden getrokken, omdat deze andere zakelijke belangen met Hooijmaijers deelde. Hooijmaijers had een duidelijke sturing in zijn betrokkenheid, ook tegenover het ambtelijk apparaat, in het voordeel van de projectontwikkelaar.

Donaties

Overigens hebben SADC en KNSF indertijd donaties gedaan aan een stichting – Stichting Vrienden van de Mytyl-Tyltyl school – waarvan Hooijmaijers bestuursvoorzitter was. Dat feit plaatst de twee voorbeelden in een context waarin het naar de mening van de Commissie begrijpelijk is dat op z'n minst genomen een sfeer van de schijn van belangenverstrengeling ontstaat.

4.7.3 Nevenfuncties

Kader

Het hebben van (bepaalde) nevenfuncties door gedeputeerden is niet alleen toegestaan, het kan ook wenselijk zijn. Op deze manier houden bestuurders contact met de samenleving en laten zij hun maatschappelijke betrokkenheid zien. Dit kan een bestuursfunctie zijn, een voorzitterschap of een commissariaat. Er zijn – uiteraard – regels verbonden aan nevenfuncties.

De Provinciewet schrijft voor⁴¹ dat de gedeputeerde geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt. Ook dienen nevenfuncties gemeld en openbaar gemaakt te worden, zodat de mogelijkheid bestaat tot democratische controle. Het voornemen tot het aanvaarden van een nieuwe nevenfunctie moet aan Provinciale Staten worden gemeld.

⁴¹ Provinciewet, artikel 40b

In een circulaire over nevenfuncties (1995) – die hier bij wijze van voorbeeld wordt aangehaald – wordt een concretere uitwerking gegeven.⁴² Deze zegt dat ‘het aanvaarden van nevenfuncties, in het bijzonder nevenfuncties buiten de publieke sfeer, echter haar grens vindt waar dit afbreuk zou kunnen doen aan het aanzien van een publiek ambt en aan een optimaal functioneren van degene die het publieke ambt vervult. Een goede functieervulling en handhaving van onpartijdigheid en onafhankelijkheid dienen bepalend te zijn bij de beslissing of een nevenfunctie aanvaard wordt. In algemene zin zijn bij het aanvaarden van nevenfuncties twee afwegingen van belang:

- er mag geen verstrengeling van belangen optreden tussen het ambt en de nevenfunctie;
- de nevenfunctie mag niet leiden tot een zodanig tijdsbeslag dat daardoor het functioneren als commissaris en als gedeputeerde in het gedrang komt.’

Aan de hand hiervan zijn de nevenfuncties van de bestuurders in de periode 2003-2011 onderzocht. Dit heeft geen zaken opgeleverd die al niet bij Provinciale Staten bekend waren. Volledigheidshalve en ten overvloede wijst de Commissie nog wel op het volgende.

Borghouts

In het geval van voormalig commissaris van de Koningin Borghouts, werd het aantal nevenfuncties een politiek discussiepunt. In juni 2009 was daarover in Provinciale Staten ophef ontstaan. De vraag rees of zijn nevenfuncties niet een zodanig tijdsbeslag vergden, dat zijn hoofdfunctie, commissaris van de Koningin, daardoor in het gedrang kwam. Naar aanleiding daarvan zegde Borghouts toe een aantal van zijn nevenfuncties te beëindigen.

4.7.4 Voormalig gedeputeerde Moens: consultancy

De casus

Voormalig gedeputeerde Moens kwam in opspraak door onderhandelingen en het aangaan van nauwe betrekkingen met Econcern. Terwijl Moens gedeputeerde was met onder andere (duurzame) energie in zijn portefeuille, was hij reeds in onderhandeling met dit bedrijf in duurzame energie over een consultantsfunctie na het stoppen met zijn ambt als gedeputeerde. Met datzelfde bedrijf – althans met DarwinD, zijnde een aan Econcern verbonden partij – waren de provincie en Moens als gedeputeerde voor energie in dezelfde periode in onderhandeling over deelneming in een project voor duurzame energie.

⁴² Circulaire nevenfuncties, Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, 1995.

Moens heeft de commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten daarover laat ingelicht. De relatie waarin partijen (Moens en Econcern) belangen ontwikkelden was al aanwezig vanaf het moment – ruim voor begin maart 2008 – dat de onderlinge gesprekken over consultancy-activiteiten startten en dus niet pas toen het consultancy-contract definitief door beide partijen was getekend. Uit correspondentie blijkt, dat Moens zich nog tijdens de onderhandelingen daarover met het dossier DarwinD en Econcern bemoeide tot hij in maart 2008 aankondigde per 1 juli 2008 te vertrekken.

De belangen die met die onderhandelingen waren gemoeid, zijn aanzienlijk. Het ging om (het hernieuwen van) de financiële relatie tussen de provincie Noord-Holland en DarwinD. Er gingen – in de tijd van Moens – opties over tafel waarmee 100 miljoen euro zou zijn gemoeid. Dit bedrag is in de loop der tijd drastisch verlaagd, zelfs tot nihil omdat de relatie uiteindelijk niet tot stand is gebracht.

Zie in dit verband overigens ook paragraaf 3.6.2 waarin de casus DarwinD wordt aangehaald. Daarin komt aan de orde dat Albert Moens zich bij toenmalig collega Hooijmaijers meldde omdat die onderneming ‘cru gezegd’ geld nodig had, waarna gezocht werd naar 100 miljoen euro.

Beoordeling

De Commissie begrijpt dat voor een lid van het college van Gedeputeerde Staten het moment kan aanbreken, waarin privé-ambities tot buiten het provinciehuis reiken. De Commissie begrijpt ook dat het een lastig dilemma is om het juiste moment te kiezen waarop de commissaris van de Koningin of andere collega's worden ingelicht over de mogelijke overstap naar een andere rol. Gebeurt dat echter niet direct voorafgaande aan een eerste verkenning van een mogelijke nieuwe functie, dan kan (de schijn van) belangenverstrengeling optreden en kan de schijn van misbruik van het ambt worden gewekt.

De belangen aan de kant van Econcern/DarwinD waren zo groot, dat elk aanbod in de richting van Moens financieel gezien in het niet zou vallen bij het effect van het aangaan van een financiële relatie van de onderneming met de provincie Noord-Holland. Maar dat effect had als tegenhanger het nemen van een (groot) risico door de provincie Noord-Holland. Het mitigeren van dat risico behoorde tot de taak van de verantwoordelijke gedeputeerde en mitsdien kan, mag en hoort deze dat niet te vermengen met een eigenbelang. Daarom is het van tweeën één: of geen onderhandelingen voeren namens de provincie, of niet tegelijkertijd met het behartigen van een provinciaal belang onderhandelingen voeren met betrekking tot privébelangen. Dat laatste ook niet indien die op dat moment nog verkennend van aard zijn.

De Commissie formuleert hiermee een norm waaraan gedeputeerde Moens zich niet heeft gehouden. Overigens ziet de Commissie dit niet zozeer als

een nieuwe norm, maar veeleer als een concrete invulling van de abstractere normen die in de gedragscode van de provincie Noord-Holland staan, waaronder de volgende toetsingscriteria:

- onafhankelijke oordeelsvorming;
- transparante scheiding van publiek en privaat: persoonlijk bezit (grond, vastgoedtransacties, financiële belangen), belang in ondernemingen en organisaties waarmee de provincie zakelijke betrekkingen onderhoudt;
- vermijden van de schijn van bevoordeling of belangenverstrengeling.

4.7.5 Voormalig gedeputeerde Meijdam: man van betrokkenheid en invloed

Betrokkenheid in diverse rollen

Henry Meijdam was gedeputeerde in de provincie Noord-Holland van 1998 tot 2005, tot hij het college van Gedeputeerde Staten verliet voor het ambt van burgemeester van Zaanstad. Daarvoor was hij van 1995 tot 1998 lid van de VVD-fractie van Provinciale Staten in Noord-Holland. Hij was als gedeputeerde onder meer verantwoordelijk voor financiën, ruimtelijke ordening, Schiphol en het project Wieringerrandmeer.

Hooijmaijers nam de plaats van Meijdam na diens vertrek als lid van het college van Gedeputeerde Staten in. Veel projecten waaraan Hooijmaijers daarna uitvoering gaf, waren eerder door Meijdam geïnitieerd. Het vertrek van Meijdam als gedeputeerde betekende overigens niet dat hij van het toneel verdween.

Toen Meijdam zijn burgemeesterschap na een half jaar opgaf, begon hij met zijn vrouw het bedrijf Meijdam & Overmars, ook wel Markt & Overheid geheten. Naast dit adviesbureau op het gebied van ruimtelijke ordening, bekleedt hij verschillende andere functies in Noord-Holland. Vanuit zijn rol als voorzitter van de Kamercentrale van de VVD in Noord-Holland heeft hij politieke invloed in Noord-Holland behouden.

Voorbeeld van betrokkenheid: Kennemerland Beheer

Uit de agenda van Hooijmaijers blijkt dat hij en Meijdam regelmatig contact hadden met elkaar: telefonisch, in restaurants of hotels, op kantoor en bij elkaar thuis. Dit was niet alleen in de eerste periode na de ambtsoverdracht in 2005, het liep door gedurende het functioneren van Hooijmaijers als gedeputeerde.

Meijdam en Hooijmaijers hadden in die periode samen ook afspraken met de heren Kwint van Kennemerland Beheer. Tijdens handelsmissies, in restaurants, maar ook bij Kwint senior thuis. Bij een afspraak van Hooijmaijers in oktober 2006, met Meijdam en Gideon Kwint, werd volgens de agenda gesproken over “Omlegging A9, Kwestie Obdam, Lokatie Vogelenzang. En nog een paar dingetjes.” Later, nadat Hooijmaijers als gedeputeerde is

vertrokken, zijn dit projecten waarvoor Meijdam zich nogmaals zou inzetten door de opvolger van Hooijmaijers aan deze projecten te herinneren. De Commissie komt daar nog op terug.

Kennemerland Beheer is overigens ook (zie eerder paragraaf 4.7.2) een van de donateurs van de stichting waar Hooijmaijers op dat moment bestuursvoorzitter van was (Stichting Vrienden van de Mytyl-Tyltyl school).

Voorbeeld van betrokkenheid: Scholtens Groep

Volgens eigen zeggen werd Meijdam na zijn vertrek als burgemeester van Zaanstad door Guido Scholtens, van de Scholtens Groep in Wognum, gevraagd ‘te acteren’ voor Leeker Woonlanden, één van de woonlandschappen uit de structuurvisie 2040, die eerst Meijdam en daarna Hooijmaijers er graag in opgenomen wilden zien. Hierbij was Scholtens Projecten een van de projectontwikkelaars.

Meijdam maakte zich bij Hooijmaijers sterk voor het project Leeker Woonlanden en voor de Scholtens Groep. Hooijmaijers maakte zich op zijn beurt weer sterk – via het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (ONHN) – voor het project Leeker Woonlanden.

De Volkskrant heeft hier eerder (13 juli 2011) over bericht en legde bloot dat ONHN van Matrix BV – een betrokken partij bij Leeker Woonlanden – 1 miljoen euro had geleend om een 5% aandeel in Leeker Woonlanden BV te verwerven. In een vertrouwelijke concept-nota voor het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alkmaar – die net als de provincie Noord-Holland aandeelhouder is van ONHN – staat daarover het volgende beschreven: ‘Tijdens ambtelijk vooroverleg bleek dit gebeurd te zijn op persoonlijk verzoek van gedeputeerde Hooijmaijers, waaraan geen GS-besluit ten grondslag lag’. Het is een passage die in de uiteindelijk besproken nota overigens is verdwenen.

Meijdam en Hooijmaijers maakten zich dus samen voor dit project sterk, Hooijmaijers als gedeputeerde en Meijdam als netwerker en betrokkene bij de projectontwikkeling. Overigens heeft de Volkskrant ook bloot gelegd dat de betrokkenheid vanuit de VVD nog verder reikte: de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer, de heer Blok, is sinds 1 juli 2009 commissaris bij de Scholtens Groep. In het register van nevenfuncties van Tweede Kamerleden staat dat het diens enige betaalde nevenfunctie – vergoeding van 10.000 euro per jaar – betreft.

Voorbeeld betrokkenheid: Landsbanki

De Landsbanki-affaire legde de verschillende werkstijlen en visies van VVD-gedeputeerden Mooij en Hooijmaijers bloot. Het leidde tot een verschil van inzicht tussen deze VVD-gedeputeerden, die vervolgens in overleg

traden met de VVD-fractie. Meijdam was daarbij – maar nu niet als belangenbehartiger voor een projectontwikkelaar maar als voorzitter van de VVD-Kamercentrale – aanwezig. Hij koos de zijde van Hooijmaijers, die aanbleef terwijl Mooij het veld ruimde.

Toen later de positie van Hooijmaijers, vanwege de declaratiediscussie, eveneens onhoudbaar werd, was Meijdam betrokken bij de opvolgingskwes- tie. Uiteindelijk werd mevrouw Driessen-Jansen tot VVD-gedeputeerde be- noemd.

Ook betrokkenheid na vertrek Hooijmaijers

Bij het aantreden van gedeputeerde Driessen, die de portefeuille overnam van Hooijmaijers bij zijn plotselinge vertrek in 2009, ontving zij een e-mail van Meijdam. Deze bood aan één keer in de twee maanden met haar ‘de we- relt door te nemen’. Driessen-Jansen is ‘beginnend gedeputeerde’ en zij en Meijdam zijn partijgenoten. Het volgende punt van zijn e-mail is concreter. Hij schrijft hierin:

‘Ik heb in de aanloop naar het streekplan een aantal malen met Ton gespro- ken over mogelijke woningbouwlocaties. Voor onze achterban is het nuttig wat meer ruimte te geven aan initiatieven. Ambtelijk probeerden sommigen van het (merendeels sociaal-democratische) ambtenarengezelschap hier een halt aan toe te roepen, maar Ton heeft dapper stand gehouden.’

Bovendien noemde hij vervolgens onder hetzelfde punt een aantal locaties waarvan hij opmerkte dat hij het ‘zeer zou waarderen wanneer je een oogje kunt houden op het opgenomen zijn van bijvoorbeeld de locaties’, zoals de woonlandschappen Obdam en de omlegging van de A9, waarover Meijdam ook met Hooijmaijers en de heren Kwint had overlegd. Daarnaast noemde hij ‘het woonlandschap West Friesland, alwaar door Ton zeer vergaande ver- wachtingen zijn gewekt’.

In 2011 bleek zijn betrokkenheid opnieuw uit een gesprek dat hij met de huidige gedeputeerde Ruimtelijke Ordening voerde over de problemen in de bouwnijverheid in Noord-Holland. Hij stelde ook een experiment voor om die een herstart te geven. Meijdam vertegenwoordigde hierbij verschillende projectontwikkelaars, waaronder Kennemerland Beheer, AM Wonen en Scholtens Groep.

Nog een andere rol: commissaris namens de provincie Noord-Holland

In 2010 werd Meijdam namens de provincie Noord-Holland commissaris bij SADC, een deelneming van onder andere de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer die actief is op het terrein van de gebiedsontwik- keling rond Schiphol.

Beoordeling Commissie

Voormalig gedeputeerde Meijdam bleef zich na zijn vertrek inlaten met de provincie en de provinciale politiek. Hij bleef invloed uitoefenen op personen en projecten via belangenbehartiging voor het bedrijfsleven, zijn politieke rol als voorzitter van de Kamercentrale, persoonlijke contacten met zijn opvolgers en een commissariaat ten behoeve van de provincie Noord-Holland. Kortom: Meijdam toont zich een netwerker pur sang, die als een kameleon de rollen van gedeputeerde, ondernemer, adviseur en partijgenoot door elkaar laat lopen.

Genoemde voorbeelden zijn geen gevallen waarin duidelijk regels worden overtreden. Wel roept de casuïstiek diverse vragen op. Bijvoorbeeld:

- in welke mate dient een voormalig gedeputeerde nadat hij zijn portefeuille aan een opvolger heeft overgedragen, afstand te houden? Het zijn na diens vertrek immers niet meer zijn zaken;
- in welke mate is het verstandig indien een voormalig gedeputeerde namens bedrijven met wie hij als gedeputeerde ten behoeve van de provincie Noord-Holland contacten heeft onderhouden, optreedt in de richting van diezelfde provincie? Hier kan immers (de schijn van) belangenverstrengeling ontstaan;
- in welke mate is nog meer terughoudendheid vereist indien de voormalig gedeputeerde zelf nog een politieke rol blijft vervullen – zoals in de hoedanigheid van voorzitter van de Kamercentrale van de VVD? Bijvoorbeeld bij herbenoeming van gedeputeerden of in het kader van een positionering van hen voor een burgemeesterschap;
- in welke mate is het verstandig de rollen van belangenbehartiger tegenover de provincie Noord-Holland en die van commissaris namens de provincie Noord-Holland te combineren?

Dergelijke vragen dienen naar de mening van de Commissie niet te worden beantwoord met het opstellen van allerlei nieuwe en aanvullende regels maar vanuit gezond verstand, de mores en de ongeschreven regels van goed en behoorlijk bestuur.

4.7.6 Relatie met vastgoedsector maakt kwetsbaar

Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers is door ambtenaren en collega bestuurders diverse malen aangesproken op zijn contacten met de vastgoedsector en projectontwikkelaars. Die vragen hadden onder meer betrekking op de functionaliteit van reizen naar het buitenland, het bezoeken van vastgoedbeurzen alsmede op de reispartners. De relaties met de vastgoedsector maakten aan de ene kant dat voormalig gedeputeerde Hooijmaijers projecten kon realiseren, maar aan de andere kant maakte het hem ook kwetsbaar. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers raakte – bewust of onbewust – steeds

verder betrokken en verstrikt in een netwerk waarin men elkaar de bal toespeelt. Een netwerk waarin collusie en corruptie kunnen opbloeien. Het *quid pro quo* gedrag binnen het netwerk maakt rechtlijnig besturen lastig.

Op directe vragen van een ambtenaar naar een reis, merkte voormalig gedeputeerde Hooijmaijers op: ‘Ik ga Borghouts toch ook niet aanspreken op zijn contacten met Zeeman’, of woorden van gelijke strekking. De naam Zeeman komt onder meer voor in het – in dit rapport op meerdere plaatsen besproken – dossier Distriport. Voorts is het de Commissie gebleken – via een melding vanuit het ambtelijk apparaat – dat de heer en mevrouw Borghouts op een terras met bekenden spraken over een vakantiereis naar Afrika, bij onder meer de familie Zeeman, die een huis aldaar zou bezitten.

De woorden van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers illustreren de kwetsbaarheid van de heer Borghouts die Hooijmaijers soms moest aanspreken en ook heeft aangesproken op zijn contacten met de vastgoedsector; overigens met weinig effect. Borghouts en Hooijmaijers draaien om elkaar heen. Het is een pirouette in het donker.

Al met al reden voor de Commissie (C), de heer Borghouts (G) hiernaar te vragen. Een passage uit het interview:

C: Er is een verhaal (dat is misschien vervelend) dat u ook heel goed bevriend was met Zeeman, via een constructie. En dat er een huis in Zuid-Afrika was. Dus wij moeten ook even checken of u daar gebruik van hebt gemaakt of niet.

G: Tijdens mijn commissariaat? Nee. Nee, en de heer Zeeman is daar heel... Nou, bevriend was ik dus niet. Kijk, zo mengen dingen zich. Die vriendschap is ontstaan na mijn commissariaat.

C: Dat is na uw commissariaat?

G: Na mijn commissariaat. Het is 2012 en in Zuid-Afrika ben ik in 2010 geweest. Onder de woorden van Zeeman: ik mag je nu wel uitnodigen. Laat daar geen misverstand over bestaan.

C: Nee, ik check het omdat andere mensen dat opwerpen.

G: Heel goed dat u dat even checkt.

Voorts confronteerde de Commissie de heer Borghouts – later in het interview – met de opmerking van de heer Hooijmaijers:

C: Mag ik nog heel even terugkomen op dat onderwerp Zuid-Afrika? Want onze informatie zei dat het eerder gepositioneerd was dan in 2010. Namelijk dat dit verhaal komt uit een handelsmissie naar China waarin het ambtelijk apparaat ook met Hooijmaijers heeft gesproken over zijn contacten met de vastgoedwereld. Toen zou Hooijmaijers in 2008 gezegd hebben: ik ga Borghouts toch ook niet aanspreken op zijn contacten met Zeeman.

G: Dat is dan heel jammer.

C: Een letterlijk citaat.

G: Dat is dan heel jammer, zeg ik dan maar.

C: Volstrekt onjuist?

G: Ja, volstrekt onjuist in de zin met Zeeman omgaan als vriend en dergelijke. Nee, dus. Ik heb vrij vroeg toen ik aantrad een functioneel contact gehad. Ik denk in twee drie, twee vier. Ik weet het niet zeker.

Kort na het interview zond de heer Borghouts de Commissie een brief met een bijlage met de volgende inhoud:

‘De commissie Schoon schip vroeg mij naar mijn relatie met de heer J.R. Zeeman. Ik heb daarop geantwoord, maar thuis gekomen bedacht ik mij dat ik dat had gedaan vanuit de veronderstelling dat de commissie de reis naar Afrika bedoelde van 2010.

Het lijkt mij nu waarschijnlijker dat de commissie de reis van mij en mijn echtgenote bedoelde van 2009. Toen was ik nog commissaris van de Koningin.

In maart 2009 hebben mijn vrouw en ik geheel op eigen kosten een reis gemaakt naar Tanzania, Zanzibar en Zuid-Afrika. In Zuid-Afrika zijn wij drie dagen de gast van de heer Zeeman geweest op het reservaat Morukuru.

De relatie met de heer Zeeman heeft zich in de loop van de jaren ontwikkeld van strikt zakelijk (2003) via goede kennis (2006/2007 zerkenvloer Graft en 2007/2008 R.K. Begraafplaats Purmerend) tot vriendschappelijk (etentje bij ons 2011).

Elk jaar geeft de heer Zeeman een kerstdiner/dansant voor familie, zakenpartners en goede bekenden. Ik ben (met mijn echtgenote) – naar ik heb achterhaald – tijdens mijn commissariaat aanwezig geweest in 2007.

Overigens is de heer Zeeman voor zover mij bekend reeds lang niet meer werkzaam als aannemer/bouwer e.d. in Noord-Holland.’

4.7.7 Hooijmaijers zette zijn netwerk in

Ondernemerszin, creativiteit en slagkracht

In paragraaf 2.7 heeft de Commissie aangegeven dat het ambtelijk apparaat in het verleden ondernemerszin, creativiteit en slagkracht mistte. Het zijn karakteristieken waaraan Hooijmaijers geen gebrek heeft en die hij dan ook in zijn bestuursrol probeerde over te dragen. Wellicht is de beste typering die hem past, die van ‘ondernemend bestuurder’ is. Deze typering en bestuursstijl passen binnen het denken van de overheid in de periode waarin Hooijmaijers gedeputeerde is.

Bij zijn aantreden beschikt Hooijmaijers over een groot netwerk. Dat kan een voordeel zijn, mits bij het benutten en raadplegen daarvan aspecten zoals

zakelijkheid, gepaste afstand en transparantie de boventoon voeren. Diverse melders zetten juist bij die aspecten een vraagteken.

In de dossiers, administratie en agenda's van Hooijmaijers komt informatie naar voren waaruit blijkt dat relaties van Hooijmaijers posities of opdrachten bij de provincie Noord-Holland verwierven. Er zijn opdrachten bij die toch al verstrekt moesten worden en waarbij Hooijmaijers personen voordroeg. Er zijn echter ook personen bij die Hooijmaijers bij ambtenaren introduceerde, soms gebeurde dat ronduit dwingend, met de vraag of de provincie iets voor hen zou kunnen betekenen. Ook kwam het voor dat Hooijmaijers in deze kwesties hen als oplossing aandroeg voor een bij de provincie Noord-Holland naar de mening van het ambtelijk apparaat niet bestaand probleem.

Een bloemlezing over (de schijn van belangenverstrengeling), niet zakelijk handelen en Hooijmaijers die onvoldoende scheiding aanbrengt tussen zakelijk en privé. Zoals in dit rapport al eerder is geduïd, schrijft de gedragscode van de provincie Noord-Holland uit 2008 voor dat er een duidelijke en zichtbare scheiding moet zijn tussen publiek en privaat zoals het hebben van een belang in ondernemingen en organisaties waarmee de provincie zakelijke betrekkingen onderhoudt. Daarnaast schrijft zij voor dat er geen nepotisme, familie- of vriendschapsbetrekkingen mogen bestaan met aanbieders van diensten of zaken van de provincie.

Financiële zaken

Voor financiële zaken – bancaire, verzekeringen en vastgoed – maakte Hooijmaijers diverse malen gebruik van Thijs Evers (voorheen eigenaar en directeur van de Evers Assurantie Groep). Deze kende hij persoonlijk van een vakantie. Evers werd onder meer ingeschakeld toen Hooijmaijers de provincie Noord-Holland van bank wilde laten wisselen, voor het doornemen van de verzekeringsportefeuille en een vastgoedtransactie. Voorts heeft de heer Evers – zonder dat hij een formele rol had – deelgenomen aan een gesprek met de heren Visser en Holzhaus van KNSF (de KNSF-casus wordt op meerdere plaatsen in dit rapport besproken).

Van de contacten met Evers, die ook buiten het ambtelijk apparaat om plaats hebben gevonden, zijn nauwelijks aantekeningen of notulen voorhanden. Bij afspraken waar wel ambtenaren aanwezig waren, was voor hen de rol van Evers onduidelijk.

Beleggingen

In 2006 schuift Hooijmaijers een hem bekende relatie, Bart Hartman (voormalig compagnon van Rolf Visser van KNSF), naar voren bij het ambtelijk apparaat met de toevoeging 'of we daar wat mee konden'. De vraag van Hooijmaijers is concreet of deze persoon betrokken kan worden bij het verkennen van een beleggingsmogelijkheid van 100 miljoen euro. Een ver-

kenning die niet past in het wettelijk stramien (Wet Fido) en die mitsdien bevreemding opwekt bij het ambtelijk apparaat.

Woudhaven

De Provincie Noord-Holland heeft enkele tonnen geïnvesteerd in het opknappen van de Woudhaven, gelegen aan het Alkmaardermeer. Hooijmaijers gaat nadien in onderhandeling met een tweetal partijen voor de verkoop van de haven: het aan de provincie gerelateerde recreatieschap en Nauticadam waaraan Walter Nuijens is verbonden. Andere zakelijke contacten van Nuijens zijn onder meer de ondernemingen IMCA, Fortress en Mayeveld.

Hooijmaijers laat duidelijk blijken een voorkeur te hebben voor verkoop aan zijn relatie Walter Nuijens. Door interventie van collega gedeputeerde Jaap Bond gaat dat niet door. De deal die Hooijmaijers wilde maken was niet zakelijk gezien vanuit provincieperspectief.

Nuijens is een persoon waarmee Hooijmaijers vaker contact heeft onderhouden. Zonder ambtenaren, notulen of een andere verantwoording ontmoet Hooijmaijers hem in sterrenrestaurant de Bokkendoorns, het Hilton Hotel en Hotel L'Europe.

Contacten vanuit een functie in een raad van advies

De Bank ten Cate is een relatief kleine bank gericht op particulier vermogensbeheer. Op enig moment verzoekt Hooijmaijers de treasurer van de provincie Noord-Holland te onderzoeken wat de provincie voor de Bank ten Cate kon betekenen. De omgekeerde wereld. Bovendien een vermenging van belangen: Hooijmaijers is van 2004 tot 2008 lid van de raad van advies van de Bank ten Cate.

Een tweede raakvlak met de bank is dat Hooijmaijers in 2008 voorstelt om een directeur van de bank te benoemen tot commissaris bij Wind Holding, net als de provincie Noord-Holland aandeelhouder van DarwinD en behorende tot de bedrijvengroep van Econcern. Van een daadwerkelijke benoeming is het niet gekomen. Wel wordt die bankdirecteur medebestuurder van de Stichting Hart voor het Vondelpark, een stichting waarvan Hooijmaijers op dat moment voorzitter is.

Makelaar

In verband met een aandelentransactie in het project SADC/Segro schuift Hooijmaijers een relatie van hem, makelaar Arnold van de Kamp, naar voren. Hooijmaijers wilde in het kader van de transactie gebruik maken van een bestaand budget, waardoor hij niet langs Provinciale Staten zou hoeven te gaan. Het ambtelijk apparaat stelt echter de koninklijke weg voor: het melden van de voorgenomen aandelentransactie aan Gedeputeerde Staten en daarna aan Provinciale Staten. Bovendien stelt een ambtenaar dat de transac-

tie geheel niet past in het bestaande grondbeleid zoals dat door Provinciale Staten is vastgesteld als beleidskader.

Hooijmaijers zet door en vraagt de ambtenaar – overigens ervaart de ambtenaar het als een dienstopdracht – contact op te nemen met de Amsterdamse makelaar Van de Kamp. Zo geschiedde. De makelaar wilde vervolgens niet op kantoor bij de provincie afspreken, maar elders. Vervolgens is de afspraak niet doorgegaan. Later bleek de ambtenaar dat de directeur van SADC wel direct in onderhandeling trad met Van de Kamp.

Van de Kamp heeft in de periode 2007-2009, blijkens de agenda van Hooijmaijers, minimaal achttien keer contact met de gedeputeerde: op kantoor bij Hooijmaijers, op kantoor bij Van der Kamp, in restaurants en bij Hooijmaijers thuis. Ook gaan zij samen naar Duitsland om daar te spreken met de directie van een bedrijf dat in de aandelentransactie is betrokken.

4.7.8 Voor wat, hoort wat

Verbondenheid via Savera

Voorgaande paragraaf wordt hier vervolgd met het noemen van drie zakelijke contacten van Hooijmaijers die ook betrokken zijn geweest bij zijn privébelangen. Vanwege zijn publieke taken heeft Hooijmaijers zakelijke belangen ondergebracht in een investeringsmaatschappij onder de naam Stichting Administratiekantoor Savera. Als bestuurders bij deze stichting zijn Cor Mul, Jan Eendebak en Rob Boelen betrokken geweest.

Mul en Boelen zijn ook betrokken bij Newdeal B.V. dat gelieerd is aan MOVE Management B.V., de onderneming van Ton Hooijmaijers (tot medio 2001) en diens vrouw (sinds medio 2001).

KNSF

Mul wordt op voorspraak van Hooijmaijers als bemiddelaar ingehuurd in het conflict tussen KNSF en de gemeente Muiden. Overigens heeft Hooijmaijers op ambtelijk niveau tweemaal zijn relatie met Mul ontkend. Pas tijdens het IRS-onderzoek verklaart hij dat hij Mul kende als oud-ambtenaar van de gemeente Amsterdam en als oud-directeur van het recreatieschap van de provincie.

SADC

VDG Trajectmanagement BV, met als directeur de heer Eendebak, wordt in 2009 door het Bestuursforum Schiphol ingehuurd. Eerder, in 2008, was hij al eens met de provincie Noord-Holland mee geweest op een handelsmissie naar China. Eendebak kreeg de opdracht om als mediator bestuurlijke knelpunten op te lossen rond de komst van SADC III. Hooijmaijers was destijds voorzitter van het Bestuursforum en heeft Eendebak ‘vrij dringend’ naar voren geschoven. Volgens de toenmalige secretaris van het Bestuursforum gaf

Hooijmaijers feitelijk de opdracht om contact met hem op te nemen en hem in te huren.

Door het spoedeisende karakter van de opdracht, is besloten geen aanbestedingstraject in te gaan. In het gesprek dat de secretaris had met Eendebak vertelde hij dat hij Hooijmaijers goed kende en dat hij eerder een opdracht van Hooijmaijers had gehad.

Bij de declaratie van Eendebak is een conflict ontstaan met VDG Trajectmanagement over de hoogte van het bedrag, dat buitensporig leek in verhouding tot het werk dat Eendebak had verricht. De secretaris meldt dat men de helft van het bedrag realistischer had gevonden. Daarnaast beriep Eendebak zich op een fiat van Hooijmaijers om zijn reistijden te declareren. Omdat er bij de offerteaanvraag geen urenraming was gevraagd, was er formeel juridisch geen mogelijkheid om de declaratie aan te vechten.

DarwinD

Boelen wordt door Hooijmaijers genoemd als mogelijk lid van de Raad van Commissarissen van DarwinD. Bij het aandragen van namen was dit de enige door Hooijmaijers genoemde. Uit e-mailverkeer van Hooijmaijers blijkt dat hij zich actief bezig heeft gehouden met de benoeming van Boelen.

Hooijmaijers, Mul, Eendebak en Boelen

In de agenda van Hooijmaijers zijn in 2006 – 2008 eenentwintig afspraken terug te vinden met genoemde betrokkenen. Bij twee afspraken hiervan waren alle vier personen, Hooijmaijers, Boelen, Mul en Eendebak gelijk aanwezig. Diverse afspraken vonden plaats in restaurants, waarbij de kosten door Hooijmaijers bij de provincie Noord-Holland zijn gedeclareerd.

Beoordeling Commissie

Het moge duidelijk zijn dat de in deze paragraaf beschreven handelwijze van Hooijmaijers op z'n minst genomen onverstandig is. Hij heeft er onvoldoende blijk van gegeven in te zien dat privérelaties niet op een dergelijke wijze in provinciale kwesties en provinciale belangen kunnen worden getrokken. Reeds door het enkele feit dat het bij diens handelwijze aan transparantie heeft ontbroken, is hier sprake van handelen dat verder gaat dan de schijn van belangenverstrengeling. Het gaat hier om het leveren van vriendendiensten en gunstbetoon op een wijze die voor een bestuurder onbetamelijk is.

Dat laatste klemt temeer omdat er zowel in het dossier KNSF (Mul), SADC (Eendebak) en DarwinD (Boelen) bijzonderheden hebben plaatsgevonden die hiervoor reeds zijn beschreven of nog worden beschreven.

4.7.9 Vastgoed en projectontwikkeling

Risico van collusie en corruptie

Het strafrechtelijk onderzoek naar voormalig gedeputeerde Hooijmaijers (en anderen) en het onderzoek van de Commissie laten zien dat de sectoren vastgoed en projectontwikkeling enerzijds en het openbaar bestuur anderzijds soms te nauw verbonden zijn. Het zijn sectoren waarin het hebben van goede contacten en het onderhouden van netwerken essentiële elementen in de bedrijfsvoering zijn. Het openbaar bestuur, verantwoordelijk voor het realiseren van beleidsdoelstellingen, is erbij gebaat juist ten aanzien van deze sectoren ondernemend te werk te gaan.

Vorenstaande schept niet alleen lotsverbondenheid maar ook wederzijdse afhankelijkheden. Daarbij kan een sfeer van collusie ontstaan tussen de genoemde sectoren en het openbaar bestuur.⁴³ Collusie betreft in dit verband een ‘heimelijke verstandhouding’. Die heimelijkheid is niet per definitie onverstandig. Een overheid die in onderhandeling is, die met diverse belangen heeft te maken en deze dient te respecteren, kan niet al haar handelen transparant en openbaar maken. Daarom zijn er ook – elders in dit rapport besproken – spelregels op het gebied van geheimhouding. Maar ook zijn er – eveneens elders in dit rapport besproken – spelregels van *good governance*. Die bestaan om velerlei redenen, maar mede om ervoor te waken dat collusie niet overgaat in corruptie.

Risico's kunnen maar hoeven zich niet te manifesteren

Het is niet aan de Commissie een oordeel te vellen over de vraag of voormalig gedeputeerde Hooijmaijers zich schuldig heeft gemaakt aan corruptie. Feit is dat hij thans door het Openbaar Ministerie wordt vervolgd voor onder meer corruptie en witwassen. Wat daar ook van zij, de Commissie kan niet anders dan constateren dat voormalig gedeputeerde Hooijmaijers op te geringe afstand opereerde van ondernemers in de sectoren vastgoed en projectontwikkeling. Over en weer zochten zij elkaar actief op. Hooijmaijers toonde zich voor hen ontvankelijk en heeft zich kwetsbaar gemaakt door bijvoorbeeld regelmatig zonder ambtenaren op locaties buiten het provinciehuis af te spreken en door het besprokene onvoldoende vast te leggen en terug te koppelen. Zonder een deugdelijke business case te overleggen met daarin een prominente duiding van het provinciaal belang. Met het soms (op oneigenlijke en indringende wijze) onder druk zetten van het ambtelijk apparaat. Door dit alles heeft hij de schijn van belangenverstrengeling tegen. In ieder geval in de door het Openbaar Ministerie onderzochte kwesties zelfs meer dan dat.

⁴³ Overigens kan dat ook tussen die sectoren en het ambtelijk apparaat. Dat vormt echter geen onderdeel van het onderzoek van deze Commissie.

Het kan ook anders. Het contrast met de handelwijze van de opvolgster van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers, mevrouw Laila Driessen-Jansen, kan nauwelijks groter zijn. In de woorden van een geïnterviewde: ‘het is wel een stuk moeilijker geworden sinds Laila er zit’. Uit de praktijk bleek ook dat zij voor de vastgoedsector en projectontwikkelaars minder interessant was.

Voormalig gedeputeerde Driessen-Jansen liet meteen bij haar aantreden een ambtelijke analyse maken van ‘aandachtspunten en toezeggingen gedeputeerde Hooijmaijers’. Hetgeen de Commissie duidt als het ‘lijstje van Driessen’. Stuk voor stuk heeft zij de onderwerpen op het lijstje afgewerkt en gekeken of de eventuele toezeggingen door de provincie gestand moesten worden gedaan en of deze in de beleidsvisie van de provincie pasten. Voor de meeste onderwerpen volgden negatieve antwoorden en heeft zij geen vervolg gegeven aan hetgeen door haar voorganger in gang was gezet. Ook niet nadat – hetgeen diverse keren het geval was – er druk door marktpartijen op haar werd uitgeoefend. Het handelen van Driessen-Jansen kenmerkt zich door een heldere lijn: er dient een positieve business case voor een project te zijn waarbij het provinciaal belang duidelijk herkenbaar is.

Beoordeling Commissie

De Commissie is een voorstander van het volgen van de zakelijke lijn in de contacten met de vastgoedsector en projectontwikkelaars. Met oog en begrip voor elkaars belangen en posities. Niet redenerend en handelend vanuit vijandschap of vriendschap, maar vanuit een werkwijze waarbij:

- een duidelijke business case wordt opgebouwd en onderbouwd;
- het provinciaal belang evident is;
- het ambtelijk apparaat van meet af aan is betrokken en in het project wordt meegenomen;
- afspraken in beginsel op locaties zoals het provinciehuis plaatsvinden;
- het besprokene telkenmale deugdelijk en duidelijk wordt vastgelegd.

4.7.10 Buitenlandse beurzen en reizen

MIPIM

Jaarlijks heeft in Cannes een vastgoedbeurs plaats, de MIPIM. Deze beurs is regelmatig bezocht door een delegatie van de provincie Noord-Holland. Het is altijd moeilijk nut en noodzaak van dergelijke bijeenkomsten aan te geven. Belangrijkste doel is vaak het onderhouden en uitbreiden van het netwerk. Er zijn functionarissen die er graag naartoe gaan, er zijn er die het hartgrondig haten.

Wat daar ook van zij, voormalig gedeputeerde Hooijmaijers bezocht deze beurs regelmatig. Met ambtenaren of collegabestuurders. Hij ontving meerdere uitnodigingen van relaties voor presentaties en recepties. De bezoeken werden ambtelijk voorbereid. Niet altijd conform de wensen van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Zo verzorgde een ambtenaar – met name vanuit

kostenoogpunt – een hotel dat ruim buiten het beursgebied was gelegen. Dat betekende een reistijd – met een busje – van ruim een uur, zowel heen als terug. Dit zeer tegen de zin van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers die graag op een – overigens veel duurdere – locatie nabij de beurs wilde verblijven. Daar gebeurde ‘het’ immers.

Een tweede te benoemen aspect betreft het feit dat voormalig gedeputeerde Hooijmaijers in de context van de beurs een helicoptervlucht maakte die hij onder het mom van een lunch heeft gedeclareerd. In dit verband is van belang dat op 1 september 2009 in een collegevergadering (onder meer) over dit onderwerp is gesproken. En in het verlengde van dit onderwerp: over de vraag of hier sprake is van een strafbaar feit en of er aangifte moest worden gedaan. De toenmalige provinciesecretaris Oppenhuis de Jong ‘adviseert het college, mede op grond van advies van Juridische Dienstverlening, geen aangifte te doen. Ook al omdat een bewijs ver te zoeken is.’ Er wordt geen aangifte gedaan. Besloten wordt Hooijmaijers het verzoek te doen tot restitutie. Voormalig commissaris van de Koningin Borghouts en de toenmalig provinciesecretaris zullen daarover een gesprek met Hooijmaijers gaan voeren.

De vraag is natuurlijk: was er echt geen bewijs? Het verslag van de vergadering bevat immers ook de volgende passage: ‘De heer Oppenhuis de Jong licht toe dat het bonnetje van amazing pictures door de secretaresse van de heer Hooijmaijers is aangezien voor een lunchbon en daarom als lunch is genoteerd. De secretaresse herinnert zich de helicoptervlucht als lunch te hebben genoteerd, nadat de heer Hooijmaijers dat had gedictieerd.’

Reizen

Vanuit de provincie Noord-Holland werden regelmatig bezoeken gebracht aan bijvoorbeeld China, de Verenigde Staten en Japan. Niet alleen in de door de Commissie onderzochte periode, maar ook daarvoor werden reizen gemaakt naar onder meer Brazilië. Binnen de provincie zijn over het maken van buitenlandse reizen afspraken gemaakt. In een verordening is opgenomen dat het college buitenlandse reizen van bestuurders goed dient te keuren. Tijdens de vergadering van het college van 20 juni 2006 blijkt, na vragen over de reis naar Japan van voormalig gedeputeerde Poelmann in juni 2005,⁴⁴ dat deze regel niet altijd wordt gevolgd.⁴⁵ In die vergadering besluit het college dat alsnog goedkeuring is verleend voor alle reizen die tot dat moment zijn gemaakt op basis van een eenvoudige melding in het college. De heer Borghouts licht toe dat als na melding door een lid van Gedeputeerde Staten geen bezwaar wordt aangetekend de toestemming geacht wordt te zijn verleend.

⁴⁴ Voormalig gedeputeerde Poelmann is – op uitnodiging van staatssecretaris, mevrouw Schultz van Haegen – op een handelsmissie naar Japan geweest

⁴⁵ Verslag geheime vergadering het college van Gedeputeerde Staten van 20 juni 2006.

Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers was – functioneel – betrokken bij het samenstellen van divers reisdelegaties. Relaties, vooral werkzaam op het gebied van vastgoed en projectontwikkeling, vanuit diens netwerk werden uitgenodigd. Van de deelname aan de Expo Real in München van 23 tot 25 oktober 2006 is verslag uitgebracht aan het college van Gedeputeerde Staten. Ook van een door de provincie georganiseerde handelsmissie onder leiding van de heer Hooijmaijers naar Hong Kong, Macau en Qindao in augustus 2008, ontvangt het college in oktober 2008 een verslag alsmede van een aantal gesprekken dat Hooijmaijers aansluitend aan de missie op uitnodiging in China en Hong Kong heeft gevoerd. Provinciale Staten worden hierover door het college geïnformeerd.

Over enkele handelsmissies is in het college gesproken en het college heeft van enkele missies ook achteraf een verslag ontvangen. Bij sommige had de voormalig gedeputeerde Hooijmaijers toentertijd de schijn tegen en werden er vraagtekens bij diens reizen, handelen en reisgenoten geplaatst. Vraagtekens die thans voor een deel uitroepetekens zijn geworden nu enkele reisgenoten van Hooijmaijers betrokken blijken te zijn bij de in dit rapport besproken casuïstiek inzake (vermeende) onregelmatigheden of worden genoemd in de dagvaarding van het Openbaar Ministerie in het strafrechtelijk onderzoek tegen onder meer voormalig gedeputeerde Hooijmaijers.

Dergelijke reizen droegen en dragen wel bij aan de beeldvorming binnen het ambtelijk apparaat, bij collega-bestuurders alsmede bij de Commissie over een bestuurder die niet altijd op zakelijke wijze werkzaam was en die daarmee het risico verhoogde te worden beticht van (de schijn van) belangenverstrengeling.

Dagvaarding

De dagvaarding van het Openbaar Ministerie inzake voormalig gedeputeerde Hooijmaijers toont dat hij van JVG Vastgoed vliegtickets naar Roemenië en Turkije zou hebben gekregen. De Commissie heeft op dit punt in haar onderzoek geen documenten zoals tickets of reisverslagen aangetroffen. Wel een declaratie van Hooijmaijers voor een taxirit in Istanbul (bedrag: 3,28 euro). Ook heeft zij vastgesteld dat een ambtenaar toentertijd geweigerd had met voormalig gedeputeerde Hooijmaijers mee te gaan omdat er naar zijn mening geen relatie was tussen het reisdoel en de provincie Noord-Holland. Overigens is een andere ambtenaar wel meegegaan. Deze is niet meer werkzaam bij de provincie, maar is overgestapt naar de vastgoedsector.

4.8 Meldingen en dossiers

Teneinde de behandeling van casuïstiek af te hechten volgt in deze paragraaf de bespreking van een aantal meldingen en dossiers dat onder de aandacht van de Commissie is gekomen.

Distriport

Het project Distriport was mede de aanleiding tot het instellen van de Commissie Operatie Schoon Schip. Een door voormalig gedeputeerde Hooijmaijers getekende side letter dook op en zorgde voor veel commotie in Provinciale Staten. Het document is openbaar geworden na een Wob-verzoek van de belangengroep ‘Berkhout is Boos’.

Distriport is een regionaal bedrijventerrein van circa 150 hectare ten zuiden van Berkhout in de gemeente Koggenland. De locatie van het bedrijventerrein is gelegen ten westen van de snelweg A7. Het bedrijventerrein moet logistieke bedrijven, transport en distributie, aantrekken. Het bestemmingsplan Distriport is in april 2012 grotendeels onherroepelijk geworden na een uitspraak van de Raad van State. Dit niet tot ieders tevredenheid: omdat zij bijvoorbeeld bij het innemen van grondposities op een andere locatie gehoopt hadden of vanuit aantasting van het uitzicht en andere landschapsaspecten. Ontevreden partijen strijden al jaren lang voor hun belangen, deels via de rechter. De Commissie treedt niet in die procedures. Wel wil zij nader ingaan op de *sideletter*, zowel qua besluitvormingsproces daaromtrent als inhoudelijk.

In het kader van het thema ‘mandatering’ heeft de Commissie in paragraaf 4.3.1 al het nodige gezegd over Distriport en de side letters. Reeds daar laat de Commissie zien dat het dossier qua documentatie niet op orde is, waardoor niet goed kan worden vastgesteld op welke wijze de besluitvorming door en binnen de bevoegde organen van de provincie Noord-Holland nu precies heeft plaatsgevonden. Eenzelfde conclusie kan worden getrokken als het gaat om het opstellen van de side letter in het dossier Distriport: de Commissie heeft niet kunnen vaststellen op wiens initiatief dat precies is gebeurd, wie waarvoor precies verantwoordelijk was of verantwoordelijkheid heeft genomen. De reconstructie door de Commissie kent niet alleen een beperking in de dossiervorming binnen de provincie Noord-Holland, maar is ook gelegen in het ontbreken van bevoegdheden aan de kant van de Commissie om het overleggen van informatie af te dwingen bij marktpartijen.

De Commissie heeft echter de wel voorhanden documentatie doorgenomen, heeft met diverse betrokken ambtenaren gesproken alsook met vertegenwoordigers van ONHN, diverse gedeputeerden, ‘Berkhout is Boos’ en de heer Wokke. De Commissie heeft daarbij geen serieuze aanwijzingen aangetroffen van corruptie – zoals gesuggereerd door de heer Wokke – of andere

onregelmatigheden die bijvoorbeeld tot het doen van aangifte in het kader van strafrechtelijk verwijtbare gedragingen door de provincie Noord-Holland noodzaken.

Veeleer is het beeld ontstaan dat betrokkenen – waaronder de gedeputeerden Hooijmaijers en Bond – (te) snel hebben gehandeld nadat de gemeente Koggenland afhaakte in het project. De provincie heeft toen de positie als betrokkene van de gemeente overgenomen. Onder druk van het verlopen van termijnen met fiscale gevolgen (inzake overdrachtsbelasting) zijn er in korte tijd diverse overeenkomsten gemaakt en andere afspraken vastgesteld. Daarbij is snelheid ten koste gegaan van zorgvuldigheid en transparantie. De haast was er vooral aan de kant van marktpartijen – Zeeman Vastgoed en De Peyler Projektontwikkeling. Zij hebben enig financieel voordeel gehad bij de handelwijze van de provincie, een aspect waar de Commissie navolgend op terugkomt.

Het initiatief voor het opstellen van de side letter is vermoedelijk niet van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers uitgegaan. De Commissie acht het op basis van de gesprekken ook mogelijk dat het initiatief van andere betrokken partijen is uitgegaan (marktpartijen als Zeeman Vastgoed of De Peyler Projektontwikkeling, danwel ONHN). Hetgeen ook verklaarbaar is daar zij het meeste belang hadden bij snelheid. Voor zover de Commissie heeft kunnen vaststellen komt de suggestie voor een side letter voor het eerst bij de provincie Noord-Holland en daarmee ook bij voormalig gedeputeerde Hooijmaijers terecht via een medewerker, de heer Cozijnsen, van ONHN. Hooijmaijers lijkt dit adequaat op te pikken en plaatst een paar dagen voor ondertekening van de side letter op de binnen de provincie gehanteerde minute de aantekening ‘uitwerking die Cozijnsen bepleit’. Een opmerking die collega’s binnen het college van Gedeputeerden Staten of ambtenaren hadden kunnen zien. De Commissie concludeert daaruit dat voormalig gedeputeerde Hooijmaijers niet de intentie heeft gehad de uitwerking via een side letter – hoe ongelukkig die ook is – te verdoezelen. Integendeel.

Dat brengt de Commissie bij het tweede aspect: de inhoudelijke beoordeling van de side letter. En daarmee ook bij de vraag of de provincie Noord-Holland een nadeel (schade) heeft geleden, bijvoorbeeld ten bedrage van het voordeel van marktpartijen. Die laatste vraag dient ontkennend te worden beantwoord. Hetgeen partijen in de side letter hebben geregeld is niet meer dan een fiscale constructie die bij dit soort transacties menigmaal – ook door andere overheden – wordt gehanteerd om projecten mogelijk te maken dan wel deze goedkoper te realiseren.

De kern van de gehanteerde constructie is dat er gebruik wordt gemaakt van de vrijstelling van overdrachtsbelasting aan de kant van de provincie waar-

door de fiscale kosten voor het project worden beperkt. De provincie wordt tijdelijk eigenaar van gronden, waarbij de afspraak wordt gemaakt dat deze op enig moment aan marktpartijen worden overgedragen die voor de verdere projectontwikkeling zorg dragen. Die marktpartijen nemen een afnameverplichting op zich, waardoor het risico voor de provincie gering is (het risico is dat partijen hun afspraken niet nakomen en de gronden in waarde dalen). De provincie dient net voldoende werkzaamheden met betrekking tot de gronden te verrichten dat zij btw-plichtig wordt. Daarin zit de crux, omdat op dat moment de verplichting tot het betalen van overdrachtsbelasting komt te vervallen – die zou normaliter worden doorbelast aan marktpartijen (die geen last hebben van de btw omdat deze voor hen verrekenbaar is). Men noemt deze constructie – die zoals gezegd regelmatig wordt toegepast – wel het ‘fiscaal bouwrijp maken’ van gronden.

Ondanks dat de constructie regelmatig wordt toegepast kan het zijn dat partijen daarbij vrezen voor een ander oordeel van de fiscus. Wellicht de reden om dit soort zaken via een side letter te regelen. Anderen stellen dat de reden gelegen is in de bepaling dat de gronden door de provincie op een zodanige wijze aan marktpartijen worden overgedragen dat een eventuele waardesprong niet ten goede aan de provincie maar aan het te ontwikkelen project komt. De Commissie ziet dit anders en herkent – los van eventuele staatsteunperikelen – de logica van een dergelijke bepaling. Het is immers niet de bedoeling van partijen – inclusief de provincie – om de provincie eigenaar van de gronden te laten zijn en om deze daarop eventueel winst te laten maken. De provincie wordt in een dergelijke situatie louter ingeschakeld om het project ‘fiscaal bouwrijp’ te maken. Overigens is het wel zo dat de kwade kansen – verlies voor de provincie op de grondpositie – ook in de af te sluiten overeenkomsten geborgd dienen te worden, hetgeen in casu niet is gebeurd.

Concluderend is de Commissie van mening dat er op het gebied van mandatering (zie paragraaf 4.3.1) en qua proces zorgvuldiger had moeten worden gehandeld. De snelheid is ten koste gegaan van die zorgvuldigheid. De Commissie heeft echter niet kunnen vaststellen dat de meest betrokken gedeputeerden, Hooijmaijers en Bond, in deze kwade bedoelingen hebben gehad. Wel had gedeputeerde Bond zich bij ondertekening van de side letter zich er beter van moeten vergewissen wat er nu precies werd ondertekend. Gedeputeerde Hooijmaijers had alerter moeten zijn en had diens collega-gedeputeerden en ambtenaren veel explicieter moeten wijzen op en betrekken bij de afspraken die in de side letter zijn vastgelegd. Juist omdat het ‘fiscaal bouwrijp’ maken een vaker gehanteerde methodiek betreft had hij het hen kunnen uitleggen. Alsook diens ambtenaren. Bovendien had hij het proces adequater dienen vast te leggen.

Omdat de side letter wel in het dossier is opgeborgen, deze is immers na een Wob-procedure tevoorschijn gekomen, en de Commissie geen bewijs heeft gevonden voor andere onregelmatigheden dan genoemde onnauwkeurigheden – laat staan voor corruptie – dient de Commissie uit te gaan van goede trouw aan de kant van betrokkenen.

KNSF

De provincie Noord-Holland is betrokken bij de ontwikkeling van de gebied rondom de Koninklijke Nederlandse Springstoffenfabriek (KNSF) in Muiden. Tijdens het onderzoek van de Commissie is ten aanzien van dit project een aantal bijzonderheden geconstateerd:

- de geheimhouding van het Akro-rapport. Voormalig gedeputeerden Meijdam en Hooijmaijers lijken de wensen van de projectontwikkelaars – die een relatief hoog aantal woningen wilden bouwen – te ondersteunen. Het Akro-rapport bood geen steun voor die wens;
- voormalig gedeputeerde Hooijmaijers schakelde op enig moment een bevriende relatie van hem, de heer C. Mul, in als bemiddelaar;
- voormalig gedeputeerde Hooijmaijers onderhield goede contacten met een aantal in het KNSF-dossier voorkomende personen: R. Visser, F. Holzhaus en B. Hartman;
- R. Visser is betrokken als aandeelhouder in KNSF Vastgoed. Hij schonk in 2006 onder meer een bedrag van 8.000 euro aan de Stichting Vrienden van de Mytyl-Tylyl school waarvan Hooijmaijers voorzitter was. Ook ging de heer Visser mee op een handelsmissie naar China;
- F. Holzhaus is betrokken als bestuurder van KNSF Vastgoed. Er zijn aanwijzingen dat hij vroegtijdig de beschikking heeft gehad over geheime informatie van de provincie Noord-Holland;
- B. Hartman is de zakelijke compagnon van R. Visser. Hij werd op enig moment nadrukkelijk door voormalig gedeputeerde Hooijmaijers bij de provincie Noord-Holland naar voren geschoven met de vraag of hij betrokken kan worden in een verkenning om 100 miljoen euro te beleggen;
- voormalig gedeputeerde Hooijmaijers schrijft in oktober 2007 een zeer stevige concept-brief – waarin staat dat de raadsleden wellicht ook persoonlijk verstreckende gevolgen zullen ondervinden als zij de afspraken met KNSF blijven schenden – aan de gemeente Muiden. Na interventie van het college van Gedeputeerde Staten wordt deze brief niet verzonden;
- voormalig gedeputeerde Hooijmaijers toont de brief echter wel aan de fractievoorzitter van de PvdA in Muiden, die tevens in dienst is bij het recreatieschap van de provincie Noord-Holland. En die de handelwijze daardoor als het uitoefenen van druk kon ervaren.

Bloemendalerpolder

Net als bij KNSF gaat het bij het project Bloemendalerpolder om gebiedsontwikkeling en woningbouw. Dit project is uitgebreid betrokken in het zogeheten IRS-onderzoek.⁴⁶ Daarbij zijn geen onregelmatigheden (met betrokkenheid van bestuurders) aangetroffen. De Commissie heeft geen meldingen ontvangen die concrete aanwijzingen voor onregelmatigheden bevatten. Bij gebreke daaraan en omdat het de Commissie via de pers⁴⁷ bekend was dat op gezag van het Openbaar Ministerie een inval is gedaan bij Bouwbedrijf Adriaan van Erk is dit project beperkt in het onderzoek betrokken. Genoemd bedrijf tekende met gedeputeerde Hooijmaijers een ‘anticipatie-overeenkomst’ voor woningbouw in de Bloemendalerpolder. Hooijmaijers zou in de periode als gedeputeerde betaalde advieswerkzaamheden voor dit bedrijf hebben verricht.

Een ander bedrijf dat met genoemde gedeputeerde een dergelijke overeenkomst ondertekende is bouwbedrijf Van Wijnen. Dat betreft een onderneming waarvoor voormalig gedeputeerde Hooijmaijers – voor hij wethouder in Amsterdam werd en in de periode voor zijn werkzaamheden als gedeputeerde – betaalde advieswerkzaamheden heeft verricht.

Tot slot verwijst de Commissie naar het ‘Auditrapport Project Bloemendalerpolder’ van Concern Controlling provincie Noord-Holland (2009) waarin uitgebreid over dit project is gerapporteerd.

Wieringerrandmeer

Net als bij het project Bloemendalerpolder het geval is, voerde IRS een onderzoek uit naar het project Wieringerrandmeer.⁴⁸ En ook hier is sprake van een reeds bij Provinciale Staten bekend auditrapport van Concern Controlling (2010). Voorts wordt verwezen naar het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer (2012) inzake dit project. De Commissie heeft geen aanleiding gevonden om naast hetgeen in deze rapporten is vermeld onregelmatigheden te rapporteren en volstaat dan ook met een verwijzing daarnaar.

Leeker Woonlanden

Bij Leeker Woonlanden gaat het om een gebiedsontwikkelingsproject in West-Friesland. Het is – naast de woonlandschappen in Obdam, ‘t Kruis Heerhugowaard en de Bovenkerkerpolder – één van de vier projecten die voormalig gedeputeerde Hooijmaijers graag in de structuurvisie (2009) wilde opnemen. Dit terwijl dat – voor zijn tijd als gedeputeerde – in 2004 op voorstel van Provinciale Staten nog was tegengehouden, omdat zij van mening waren dat dergelijke initiatieven vanuit de regio moesten opkomen. Om het

⁴⁶ Rapportage van IRS Forensic Investigations & Integrity Services B.V. inzake diverse mogelijke issues in het besluitvormingsproces bij de projecten Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder van 23 mei 2011.

⁴⁷ Artikel Volkskrant van 8 april 2010.

⁴⁸ Rapportage van IRS Forensic Investigations & Integrity Services B.V. inzake diverse mogelijke issues in het besluitvormingsproces bij de projecten Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder van 23 mei 2011.

project te realiseren is in juni 2004 Het Leeker Woonland B.V. opgericht met als samenwerkende partijen: Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (ONHN), Scholtens Groep, Dura Vermeer, Wooncompagnie en Matrix. Voormalig gedeputeerde Meijdam fungeerde als commissaris bij Leeker Woonlanden.

Een aantal bijzonderheden die uit onderzoek van de Commissie zijn gebleken. Ten eerste aangaande de inpassing van het plan in de structuurvisie. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers gaat in het voorjaar van 2009 op handelsmissie naar de Verenigde Staten, alwaar hij met vertegenwoordigers van de Scholtens Groep, ONHN en de Kamer van Koophandel Noord-Holland-Noord zou hebben afgesproken dat de provincie een inpassingsplan gaat maken voor Leeker Woonlanden. Die afspraak wordt ambtelijk gezien als een ‘verregaande gewekte verwachting’. De afspraak wordt door mevrouw Driessen-Jansen, de opvolgster van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers, later in 2009 teruggedraaid. Hetgeen wordt meegedeeld aan de Scholtens Groep.

De bevoegdheid om te besluiten tot een inpassingsplan ligt bij Provinciale Staten. Daaraan voorafgaande gaat besluitvorming door het college van Gedeputeerde Staten dat op 27 mei 2009 heeft besloten over de aanwijzing van vier locaties, waaronder Leeker Woonlanden, als mogelijke locatie in de structuurvisie. Met de nadruk op ‘mogelijke’: nut en noodzaak worden eerst nog onderzocht en daarmee staat het provinciaal belang nog niet vast. In juni 2009 zou voormalig gedeputeerde Hooijmaijers aan Scholtens en ONHN hebben laten weten dat Leeker Woonlanden ‘erdoor’ is bij het college van Gedeputeerde Staten. Dit terwijl het besluit van het college op dat moment nog geheim is.

Een tweede punt betreft de participatie van ONHN in het project Leeker Woonlanden. In juni 2009 wil ONHN 10% van de aandelen Leeker Woonlanden verkrijgen maar heeft geen geld. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers denkt mee over een constructie waarbij de provincie eerst gronden aankoopt (2,5 miljoen euro) en deze overdraagt aan ONHN, waarna de gronden kunnen dienen om daarmee de gewenste aandelen te kopen. Het is een plan dat na ambtelijke interventie niet doorgaat. Immers: het provinciaal belang van het project staat nog niet vast, Provinciale Staten heeft nog niet besloten en het college van Gedeputeerde Staten wilde eerst nut en noodzaak van het project onderzoeken.

Echter, ONHN verkrijgt de aandelen alsnog en wel in oktober 2009. ONHN heeft daartoe 1 miljoen euro geleend van Matrix, een participant in het project. De Volkskrant heeft hierover eerder (13 juli 2011) bericht en legde bloot dat ONHN van Matrix BV – een betrokken partij bij Leeker Woonlanden – 1 miljoen euro heeft geleend om een 5% aandeel in Leeker Woonlanden BV te verwerven. In een vertrouwelijke concept-nota voor het college

van burgemeester en wethouders van de gemeente Alkmaar – die net als de provincie Noord-Holland aandeelhouder is van ONHN – staat daarover het volgende beschreven: ‘Tijdens ambtelijk vooroverleg bleek dit gebeurd te zijn op persoonlijk verzoek van gedeputeerde Hooijmaijers, waaraan geen GS-besluit ten grondslag lag’. Het is een passage die in de uiteindelijk besproken nota overigens is verdwenen.

SADC: ontwikkeling De Hoek Noord

De kern van deze casus gaat over het sturen door voormalig gedeputeerde Hooijmaijers, op het als provincie Noord-Holland (tijdelijk) overnemen van aandelen in een vennootschap (De Hoek Noord S-Park BV). Dit ten behoeve van SADC. Hierbij wilde Hooijmaijers tegen het negatieve advies van zijn ambtenaren in, de aandelenaankoop laten doorgaan zonder het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten – de vereiste en koninklijke weg – hierover in te lichten. Deelaspecten van deze casus zijn al elders in dit rapport besproken, namelijk: schijn van belangenverstrengeling (paragraaf 4.7.2), commissariaat Meijdam (paragraaf 4.7.5) en netwerk Hooijmaijers (paragrafen 4.7.7 en 4.7.8).

De Commissie merkt op dat (onder meer) deze casus centraal staat in de ten-lastelegging van het Openbaar Ministerie in het onderzoek tegen voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Zie over de verdenkingen – deels in relatie tot de in de SADC-casus betrokken partijen en het project De Hoek Noord – verder paragraaf 5.2.3 van dit rapport.

Daar deze kwestie onder de rechter is, zal de Commissie deze casus niet uitputtend behandelen, maar zich beperken tot een schets van de SADC-organisatie en het verloop van de bestuurlijke procedure aangaande de aandelentransactie. Dit in de context van het gegeven dat in dit dossier enkele lijnen vanuit het relatienetwerk van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers samenkomen, namelijk:

- Frans Sodekamp, oud-bestuurder van Mainland en betrokken bij De Hoek Noord. Hij was samen met Hooijmaijers verbonden aan de Stichting Vrienden van de Mytyl-Tytschool. Mainland sponsorde deze stichting en heeft na invallen door de FIOD en Rijksrecherche in de pers⁴⁹ aangegeven dat Mainland Hooijmaijers – voor en na zijn wethouderschap in Amsterdam – kwartaalvergoedingen heeft betaald. Niet voor de bemiddeling bij concrete vastgoedtransacties, maar voor het gebruik van Hooijmaijers’ netwerk. De betalingen verliepen via Move Management BV (zie paragraaf 4.7.8);
- Jelle Kuiper verbonden aan de Kuiper Groep, die op haar beurt aandeelhouder is van Mainland. Hooijmaijers en Kuiper zagen elkaar – blijkens de agenda van Hooijmaijers – regelmatig. Kuiper komt ook voor in andere

⁴⁹ Artikel in Het Financieele Dagblad van 15 juni 2010.

provinciale dossiers zoals Meerenberg (niet in dit rapport besproken) en Lutkermeerpolder;⁵⁰

- Jan Eendebak die door Hooijmaijers werd ingeschakeld in het kader van een bemiddelingstraject bij SADC (zie paragraaf 4.7.8);
- Arnold van de Kamp, makelaar. Hooijmaijers stuurde er in 2009 op aan dat deze werd betrokken bij de aandelentransactie (zie paragrafen 4.7.2 en 4.7.7). Maar ook voordien ontmoeten zij elkaar regelmatig. Blijkens de agenda van Hooijmaijers gebeurde dat onder meer bij hem op kantoor, bij Van de Kamp op kantoor, in restaurants of thuis. Daarnaast zouden zij in 2007 samen tweemaal naar Duitsland zijn geweest om te spreken met de bestuurder van het bedrijf THG (bedrijf dat in 2009 betrokken is bij de aandelentransactie).

Schiphol Area Development Company NV (SADC) is een samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Holland, de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam alsmede de Schipholgroep. Doelstelling van de in 1987 opgerichte vennootschap is het versterken van de internationale concurrentiepositie van de luchthavenregio door het faciliteren en aantrekken van internationale lucht-havengerelateerde ondernemingen. De bestuurders van de vier aandeelhouders vormen samen de regiegroep onder de naam Bestuursforum Schiphol die met name de kaders vaststellen. De Schiphol Groep heeft hierin een gekwalificeerde adviesfunctie. Het voorzitterschap van het Bestuursforum is een zogenaamde qq-functie van de gedeputeerde. Daarnaast heeft iedere aandeelhouder een afgevaardigde in de raad van commissarissen. Tot juni 2010 was dat namens de provincie de heer F. Tielrooij en daarna voormalig gedeputeerde Meijdam. Het samenwerkingsverband SADC werkte aanvankelijk goed maar is in de jaren na de eeuwwisseling geërodeerd. Eind 2005 is op basis van een nieuw samenwerkingsovereenkomst tussen het Bestuursforum en SADC (SADC-II) het werkgebied uitgebreid met een zestal nieuw te ontwikkelen locaties. Toch bleek dit niet voldoende voor een efficiënt en effectief werkend SADC. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn verwarring in de rolverdeling tussen partijen en het gebrek aan financiële middelen voor SADC.

Na een onderzoek in opdracht van het Bestuursforum Schiphol, naar de mogelijkheden tot herformulering van de kaders waarbinnen SADC opereert, besluiten de aandeelhouders tot een doorstart. In een 'Intentieverklaring Doorstart SADC' van 30 mei 2008 staat dat partijen ieder voor een gelijk deel (25%) in SADC⁵¹ gaan deelnemen en een extra agiostorting gaan inbrengen van 20 miljoen euro per aandeelhouder. Dit stelt SADC onder meer in staat substantiële grondposities in te nemen.

⁵⁰ Het dossier Lutkermeerpolder komt eveneens voor in de tenlastelegging van het Openbaar Ministerie. Dit in relatie tot de heer Kuiper en de Kuiper Groep. Hooijmaijers wordt er onder meer van verdacht de besluitvormingsprocedures ten gunste van hen te (pogen te) beïnvloeden. Dit dossier wordt niet in dit rapport besproken. De reden daarvoor is dat dit dossier pas via de tenlastelegging (18 oktober 2012, ofwel: vlak voor afronding van onderhavig rapport) bij de Commissie bekend is geworden. Nu ook dit dossier door het Openbaar Ministerie is onderzocht en het onder de rechter is, ziet de Commissie geen reden tot nader onderzoek door de Commissie.

⁵¹ Provincie Noord-Holland had 18,1% belang in SADC. Uitbreiding tot 25% betekende concreet een investering van 1,7 miljoen euro.

Het college van Gedeputeerde Staten besluit in mei 2009⁵² de nieuwe aandeelhoudersovereenkomst (SADC III) ter behandeling naar Provinciale Staten te sturen. Op 28 september 2009 gaan Provinciale Staten akkoord met uitbreiding van de deelneming in SADC.

In een nota van B&W van de gemeente Haarlemmermeer van 13 september 2005 wordt gesproken over een intentie-overeenkomst tussen de gemeente Haarlemmermeer en de private partijen THG, Slough BV (Segro BV) en Mainland (Kuiper Groep), verenigd in De Hoek Noord BV i.o.⁵³ Er wordt in deze nota gerefereerd aan het besluit van het Bestuursforum Schiphol (8 december 2004) om akkoord te gaan met het in ontwikkeling brengen van 'De Hoek Noord', een gebied tussen de Schipholspoorlijn, de A5 en het bestaande bedrijventerrein 'De Hoek'. In de intentie-overeenkomst⁵⁴ wordt gesproken over de inbreng van de grond die eigendom is van Stavago BV, een dochteronderneming van Treuhandelsgesellschaft AG (THG). Op 29 december 2005 heeft De Hoek Noord S-Park BV inderdaad grond verworven aan de Rijnlanderweg te Hoofddorp.

Aandeelhouders bij oprichting van de Hoek Noord BV zijn: Segro BV (51%), Kuiper Groep (34%) en Mountleigh Roland Ernst (MRT) BV (15%). In augustus 2008 wordt aan SADC het aandelenpakket van MRT te koop aangeboden. De vraagprijs bedraagt ongeveer 3 miljoen euro. Daarnaast moeten er leningen worden overgenomen van ongeveer 1 miljoen euro die zijn verstrekt aan De Hoek Noord S-Park BV. Kort daarna blijkt ook dat Kuiper Groep haar 34% belang wil verkopen aan SADC. De totale financieringsbehoefte voor de aankoop van aandelen en overname van leningen van de huidige aandeelhouders wordt geschat op 15 miljoen euro. De plannen van SADC worden verder geconcretiseerd in de 'Overeenkomst inzake UNDERcoverpark De Hoek-Noord', gedagtekend op 19 december 2008. Vooruitlopend op de effectuering van de besluitvorming rond SADC III waarbij de aandeelhouders (waaronder de provincie) ieder 20 miljoen willen storten, vraagt de directie van SADC de provincie Noord-Holland in oktober 2008 een overbruggingskrediet van 15 miljoen euro.

Dit verzoek wordt door ambtenaren van de afdeling Middelen en Grondzaken begin 2009 beoordeeld en er vindt nader overleg plaats met SADC. Verschillende opties worden onderzocht waarbij rekening werd gehouden met een reeds in 2007 door het college van Gedeputeerde Staten genomen besluit⁵⁵ om ten behoeve van SADC grondaankopen te doen van 7,5 miljoen uit het budget 'anticiperende aankopen'.⁵⁶

⁵² GS-besluit van 19 mei 2009 (nr. 2009-24396).

⁵³ De Hoek Noord S-Park BV is opgericht op 15 november 2005.

⁵⁴ De intentieovereenkomst is eerst verlengd tot 1 juli 2008, vervolgens tot 23 juni 2009 en voor de 3^e keer verlengd tot 1 juli 2011.

⁵⁵ GS-besluit 13 februari 2007 (nr. 2007-8208). Expliciet werd in dit besluit opgenomen dat de provincie niet overgaat tot het verstrekken van vreemd vermogen.

⁵⁶ Nota 'Gegronde Ontwikkeling' (april 2006)

Hoewel gebruikmaking van dit budget het voordeel heeft dat geen (nieuwe of extra) besluitvorming van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten nodig is, zal een aanvullende lening noodzakelijk zijn waarvoor wel een procedure via deze organen moet worden doorlopen. Dit geldt eveneens wanneer gekozen wordt voor een (tijdelijke) garantstelling door de provincie van 15 miljoen.

Uiteindelijk adviseert de ambtelijke ondersteuning voormalig gedeputeerde Hooijmaijers in maart 2009 de koninklijke weg te volgen en de behandeling van het eerder genomen besluit om 20 miljoen agiostorting te verlenen aan SADC – in het kader van heroverweging SADC III – in de Staten af te wachten. De directie van SADC zou hier overigens mee hebben ingestemd. Niettemin wilde Hooijmaijers het 15 procent aandelenbelang in De Hoek Noord S-Park overnemen van THG/MRT en wil daarvoor 2 miljoen euro uit het budget anticiperende aankopen halen. Zover is het uiteindelijk niet gekomen. In een Statenbesluit van 29 september 2009 is uiteindelijk het GS-voorstel over de kapitaaluitbreiding van de provincie in SADC goedgekeurd.

Crailo

Het voormalig defensieterrein Crailo ligt centraal in het Gooi. In het kader van de gebiedsontwikkeling was het plan om woningbouw, bedrijventerreinen en natuurgebieden te realiseren. De provincie Noord-Holland heeft de gronden verworven. Voorts heeft op verzoek van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verhuur plaatsgevonden ten behoeve van een asielzoekerscentrum.

De Commissie noemt dit project volledigheidshalve en verwijst naar de diepgaande evaluatie van de Sector Kennis en Beleidsevaluatie van de directie Beleid van de provincie Noord-Holland (Evaluatie Gebiedsontwikkeling Crailo, 13 oktober 2011). Deze evaluatie heeft de Commissie doorgenomen en ziet daarin geen aanleiding specifieke opmerkingen te maken over de aspecten bestuurscultuur en onregelmatigheden.

Chipshol

De Commissie heeft geen bijzonderheden (aansluitend bij de onderzoeksopdracht: onbekende zaken) aangaande Chipshol te melden. Gegeven de publicitaire betekenis van dit dossier wil de Commissie het desondanks voor alle duidelijkheid kort noemen.

Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers sloot in februari 2007 namens de provincie Noord-Holland een vaststellingsovereenkomst met – kort gezegd – de Chipshol-groep van de familie Poot. Dit betreft een buitengerechtelijke overeenkomst, juist bedoeld om (verdere) rechtsprocedures en claims te voorkomen. Hooijmaijers was in een geheime vergadering van het college van Gedeputeerde Staten (13 februari 2007) gemandateerd om een dergelijke overeenkomst te sluiten. Het gaat om een finale regeling voor de kwesties Groenenbergerterrein, Badhoevedorp-Zuid en Pruissen II.

In de Statenvergadering waarin de overeenkomst aan de orde komt stelt Hooijmaijers – onweersproken – dat hij de dag voorafgaande aan de regeling daarover met de leden van het seniorenconvent heeft gesproken.⁵⁷ Bovendien heeft hij alle Statenleden op de ochtend van het aangaan van de regeling per e-mail op de hoogte gesteld, nog voor het nieuws bekend werd. In het debat draaide het met name om de hoogte van de vergoeding die de provincie Noord-Holland heeft betaald. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers meldt in de Statenvergadering het geheime karakter daarvan: ‘Het bedrag en de voorwaarden kunnen alleen onder geheimhouding worden meegegeeld. Dat is nu eenmaal de aard van de afspraak.’ Het gaat om een contractuele bepaling die ook thans nog van toepassing is.

4.9 Afsluitend

In dit hoofdstuk stonden het thema (de schijn van) belangenverstrengeling en diverse meldingen en dossiers centraal. Er werden illustraties gegeven van de bestuurscultuur en (vermeende) onregelmatigheden. Of beter: feitelijk legt dit hoofdstuk bloot dat het overgrote deel van de meldingen, dossiers, illustraties en inkiijkjes met ‘rauwe kantjes’ betrekking heeft op de handelwijze van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Daarmee zegt dat alles vooral iets over zijn bestuursstijl en niet altijd direct iets over de bestuurscultuur. De Commissie is er in haar onderzoek steeds meer aan gaan hechten – gestaafd door de feiten – daartussen een onderscheid te maken. Een gegeven waarop in het volgende hoofdstuk nadrukkelijk wordt teruggekomen.

⁵⁷ Provinciale Staten, 19 februari 2007.

5 Besluit

In dit hoofdstuk beantwoordt de Commissie de onderzoeksopdracht en deelvragen (paragraaf 1) en worden aan de hand van een slotbeschouwing de conclusies en aanbevelingen weergegeven (paragraaf 2).

5.1 Beantwoording onderzoeksopdracht en deelvragen

5.1.1 Onderzoeksopdracht en deelvragen

Het college van Gedeputeerde Staten formuleerde de volgende onderzoeksopdracht:⁵⁸

‘Onderzoek of er bij onderwerpen en activiteiten waar bestuurders bij betrokken zijn (geweest) tijdens de laatste twee collegeperiodes, nu onterecht zaken onbekend of onvoldoende bekend zijn aan GS en PS, die wel bekend hadden moeten zijn.’

Bij de centrale onderzoeksopdracht gaf het college van Gedeputeerde Staten de Commissie vijf deelvragen mee, te weten:

1. Bij welke onderwerpen en activiteiten zijn bestuurders betrokken (geweest) tijdens de laatste twee collegeperiodes?
2. In welke gevallen en op welke wijze zijn Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, al dan niet vertrouwelijk, geïnformeerd over relevante onderwerpen en activiteiten (die bijvoorbeeld verplichtingen voor de provincie Noord-Holland met zich meebrengen of hebben gebracht en/of uit een oogpunt van collegiale of politieke controle hadden moeten worden gemeld)?
3. Wanneer, waarom en ten aanzien van welke zaken is deze informatieverstrekking achterwege gebleven?
4. Wanneer is een gedeputeerde (al dan niet wettelijk) verplicht het college te informeren of mee te nemen in de besluitvorming?
5. Op welke wijze kan het bestuur (of bestuurders) en de organisatie in de toekomst zorg dragen voor het correct informeren van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten?

In de volgende subparagraaf worden de deelvragen beantwoord, waarmee de Commissie meent aan de kern van de onderzoeksopdracht te hebben voldaan.

⁵⁸ Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 1 november 2011 nr. 2011-59910, tot instelling van de onderzoekscommissie Operatie Schoon Schip, Provinciaal Blad, 17 november 2011.

5.1.2 Beantwoording deelvragen

1. **Bij welke onderwerpen en activiteiten zijn bestuurders betrokken (geweest) tijdens de laatste twee collegeperiodes?**

De Commissie heeft de vraag dusdanig opgevat dat het niet de bedoeling van het college van Gedeputeerde Staten is een algemene, uitputtende lijst van onderwerpen en activiteiten te benoemen waarbij bestuurders betrokken zijn (geweest). De onderzoeksopdracht is immers gericht op zaken die onterecht onbekend of onvoldoende bekend zijn aan het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, terwijl deze wel bekend hadden moeten zijn.

Met de casuïstiek die in de hoofdstukken 3 en 4 aan de orde is gesteld, meent de Commissie diverse zaken te hebben weergegeven die niet in volle omvang bij het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bekend zijn. Veelal gaat het om illustraties en bewijzen die inzicht geven in de praktijk van het openbaar bestuur. Die inzicht geven in hetgeen schuilgaat achter de immense papierstroom die genoemde organen krijgen te verwerken. Die inzicht geven in de verhoudingen tussen bestuurders en ambtenaren, tussen bestuurders en private partijen. Die inzicht geven in bestuursculturen en bestuursstijlen. Die inzicht geven in de werking van macht en gezag en daarmee in de politieke realiteit.

Kortom: voor het antwoord op de eerste deelvraag wordt terugverwezen naar de hoofdstukken 3 en 4.

2. **In welke gevallen en op welke wijze zijn Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, al dan niet vertrouwelijk, geïnformeerd over relevante onderwerpen en activiteiten (die bijvoorbeeld verplichtingen voor de provincie Noord-Holland mee zich meebrengen of hebben gebracht en/of uit een oogpunt van collegiale of politieke controle hadden moeten worden gemeld)?**

In de artikelen 167 en 179 van de Provinciewet is opgenomen dat Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koningin uit zichzelf actief alle informatie aan Provinciale Staten moeten verschaffen die zij nodig hebben om hun taken goed te vervullen. De wetgever heeft voor een open invulling – een algemeen kader in plaats van een limitatieve opsomming – van deze artikelen gekozen. De vormgeving en de uitvoering van de actieve informatieplicht zijn primair een zaak van het college van Gedeputeerde Staten. Het college heeft immers de plicht om de Staten actief te informeren. Het moet dan ook in eerste instantie zelf de afweging maken wat het voor Provinciale Staten van belang acht bij het uitoefenen van hun taak. In dit verband verwijst de Commissie naar de praktische uitwerking en spelregels zoals vervat in de ‘Handreiking actieve informatieplicht van GS aan PS’.⁵⁹

⁵⁹ Statenvoordracht 56 van 23 juni 2003.

De Commissie verwijst bij de beantwoording van deelvraag 2 wederom naar de hoofdstukken 3 en 4. In zijn algemeenheid geldt dat de onderwerpen en casuïstiek die in de genoemde hoofdstukken aan de orde zijn gesteld in meer of mindere mate, in detail of globaal bij het college van Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten aan de orde zijn gekomen en dus bekend waren. Dat roept overigens ook de vraag op of collegeleden en Statenleden wel altijd voldoende alert zijn geweest in het opmerken van risico's, gevoeligheden en andersoortige signalen die tot doorvragen en actie hadden kunnen leiden. Deze vraag heeft de Commissie niet beantwoord omdat deze buiten de scope van haar onderzoek valt.

Maar uiteindelijk gaat het erom of de bedoelde onderwerpen en casuïstiek met voldoende omvang en diepgang binnen het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bekend waren op basis van de actieve informatieplicht van individuele collegeleden en het college als geheel. Deze vraag dient naar de mening van de Commissie ten aanzien van een deel van de in dit rapport aan de orde gestelde casuïstiek negatief te worden beantwoord. Het gaat dan niet om de vraag of een bepaalde casus in abstracto – al dan niet met overlegging van documentatie – bekend was, maar veeleer om de context van de casus. Een aantal voorbeelden:

- Deelnemingen en financieringen: het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zijn geïnformeerd over het bestaan van deelnemingen en weten op hoofdlijnen wat er op dat vlak speelt. De thema's deelnemingen en financieringen (met bijbehorende casuïstiek, waarnaar de Commissie terugverwijst) maken duidelijk dat genoemde bestuursorganen niet altijd en ook niet altijd op het juiste moment goed genoeg zijn geïnformeerd over bijvoorbeeld: (het al dan niet positief zijn van) de business case, het provinciaal belang, (financiële) risico's en staatssteunaspecten;
- DarwinD. De behoefte aan de kant van Econcern/DarwinD aan een vermogens- of kapitaalinjectie was in 2008/2009 groot. Die behoefte plaatst de casus DarwinD – die op meerdere plaatsen in dit rapport aan de orde komt – in een geheel ander daglicht dan bezien vanuit de winst van 8 miljoen euro die op een eerdere aandelenparticipatie – via ODENH – in deze onderneming was behaald. Zie in dit verband met name: de gedachte die bij voormalig gedeputeerde Hooijmaijers opkwam (na een voorzet van diens collega Moens) tot verstrekking van een lening van 100 miljoen euro aan DarwinD (paragraaf 3.6.2), de tweede aandelenparticipatie (paragraaf 4.6.2) en de consultancy-activiteiten van voormalig gedeputeerde Moens (paragraaf 4.7.4);
- Meijdam. Bij het besluit om voormalig gedeputeerde Meijdam tot commissaris namens de provincie Noord-Holland te benoemen bij SADC, is naar de mening van de Commissie onvoldoende de contextinformatie inzake zijn andere politieke en zakelijke rollen meegewogen, hoewel die deels wel binnen het provinciehuis bekend waren (zie paragraaf 4.7.5);

- Hooijmaijers. De inschakeling van (zakelijke en privé-) relaties uit het netwerk van Hooijmaijers in bepaalde casuïstiek had open en transparant behoren te zijn, teneinde telkenmale een zuivere oordeelsvorming daarover mogelijk te maken. De Commissie verwijst korthedshalve en bij wijze van voorbeeld naar hetgeen in paragraaf 4.7.8 is besproken over de inschakeling van de heren Mul (KNSF), Eendebak (SADC) en Boelen (DarwinD);
- Negatief ambtelijk advies en andere ambtelijke signalen. Het is de taak en bevoegdheid van gedeputeerden om op hun beleidsterrein beslissingen te nemen. Knopen door te hakken. Ook indien er een negatief ambtelijk advies ligt. In de door de Commissie onderzochte en besproken casuïstiek is meerdere malen gebleken dat vanuit het ambtelijk apparaat signalen zijn opgekomen die wijzen op handelwijzen van gedeputeerden waar – zoals de Commissie dat heeft genoemd – ‘rauwe kantjes’ aanzitten. Bijvoorbeeld als het gaat om een specifieke vraagstelling van de gedeputeerde, zoals inzake het wegsluizen van gelden (paragraaf 4.4), het beleggen van gelden (paragraaf 4.7.7) en de inpassing van de projecten Leeker Woonlanden, Obdam, ’t Kruis Heerhugowaard en Bovenkerkerpolder (paragraaf 4.5.1). Daarnaast zijn op ambtelijk niveau diverse malen vragen gesteld over de inschakeling van bepaalde personen door een gedeputeerde (paragraaf 4.7.7 en 4.7.8). Kortom: het is zaak de mening van het ambtelijk apparaat – zeker indien het een negatief advies betreft – nadrukkelijk bij de besluitvorming te betrekken en de keuzes met betrekking tot dossiers waarin dat speelt nadrukkelijk en goed beargumenteerd vast te leggen.

3. Wanneer, waarom en ten aanzien van welke zaken is deze informatieverstrekking achterwege gebleven?

Wederom verwijst de Commissie – met name voor de in de deelvraag opgenomen aspecten ‘welke zaken’ en ‘wanneer’ – terug naar de casuïstiek die in de voorgaande hoofdstukken is besproken. En ook naar de beantwoording van deelvraag 2. Daarin staat een aantal zaken die weliswaar zijn besproken in het college van Gedeputeerde Staten en in de meeste gevallen ook in Provinciale Staten, maar dat gebeurde niet altijd in de benodigde omvang of op het juiste moment.

Met benodigde omvang refereert de Commissie aan de diepgang, de mate van detail en context. Ter adstructie een voorbeeld. Het is voorgekomen dat een gedeputeerde ook in een andere hoedanigheid, bijvoorbeeld als adviseur, betrokkenheid bij een project heeft gehad. Indien vervolgens in de hoedanigheid van gedeputeerde met betrekking tot hetzelfde project voorstellen aan het college van Gedeputeerde Staten of aan Provinciale Staten worden gedaan, is het naar de mening van de Commissie evident dat de gedeputeerde eerst meldt dat hij eerder ook als adviseur ten aanzien van het project is opgetreden.

Zo is het ook evident dat de Commissie hiermee refereert aan het verweer van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers naar aanleiding van de corruptieverdenkingen in diens strafzaak. In zijn reacties tijdens en na de regiezitting van 18 oktober 2012, maakt hij duidelijk dat een aantal van de vergoedingen die het Openbaar Ministerie kennelijk ziet als corruptiebetalingen betrekking hebben op betalingen voor werkzaamheden die hebben plaatsgevonden voordat hij gedeputeerde werd. Het is aan de strafrechter om over de stellingname van het Openbaar Ministerie en het verweer van Hooijmaijers te oordelen. De Commissie wil – uiteraard – niet in die oordeelsvorming treden. Maar ook indien voormalig gedeputeerde Hooijmaijers kan aantonen dat de vermeende corruptiebetalingen volstrekt los staan van diens handelen als gedeputeerde, ziet de Commissie binnen de context van haar opdracht een probleem. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers had ook dan horen te beseffen dat het gegeven dat hij als adviseur eerder betrokkenheid bij een bepaald project heeft gehad, op z'n minst genomen een aspect is dat bij de oordeelsvorming van derden betrokken dient te worden. Verdergaand zou de beslissing zijn om zelf – gegeven het verleden – in het geheel niet langer bij een dergelijk project betrokken te zijn. Al is het alleen maar om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.

Met het juiste moment refereert de Commissie met name aan hetgeen zij heeft opgemerkt over de casus aangaande de consultancy-activiteiten van voormalig gedeputeerde Moens (zie paragraaf 4.7.4). Reeds bij de start van verkennende gesprekken met een privébelang is het verstandig tot melding daarvan over te gaan. En daarnaast tot het overdragen aan een collega van de behartiging van het zakelijk belang van de provincie.

Voorts wil de Commissie bij de beantwoording van deelvraag 3 nadrukkelijk verwijzen naar de KNSF-casus en het Akro-rapport (paragraaf 4.2.2). Ondanks de heldere ambtelijke adviezen over de wenselijkheid van openbaarmaking, besluit het college van Gedeputeerde Staten op 22 maart 2005 tot geheimhouding van het ‘ Rapport Bloemendalerpolder KNSF terrein, strategiebepaling’ van Akro Consult. Naar de mening van de Commissie had dit rapport naar Provinciale Staten gemoeten en openbaar worden gemaakt.

Ook verwijst de Commissie zorgvuldigheidshalve bij de beantwoording van deze deelvraag expliciet naar hetgeen zij opmerkt over de side letters in de casus Distriport (paragraaf 4.8): de Commissie concludeert dat voormalig gedeputeerde Hooijmaijers niet de intentie heeft gehad de uitwerking via een side letter – hoe ongelukkig die naam ook is – te verdoezelen. Integendeel.

Tot slot het ‘waarom’ zoals opgenomen in de deelvraag. Het antwoord is gelegen in de politieke dadendrang. De wil om iets te realiseren, tot stand te brengen. Transparantie over zaken die tot een andere beslissing dan de door een gedeputeerde of gedeputeerden gewenste uitkomst kunnen leiden, kan de dadendrang wel eens in de weg staan. Vermoedelijk is de kwestie van het Akro-rapport in de KNSF-casus daarvan een voorbeeld (paragraaf 4.2.2).

Daarnaast heeft de Commissie meerdere malen in het rapport gewezen op (de schijn van) belangenverstrengeling (zie met name paragraaf 4.7). Transparantie helpt niet altijd om de ‘schijn van’ te vermijden, maar richt er juist de focus op. Bij daadwerkelijke belangenverstrengeling zijn betrokkenen in het geheel niet gebaat bij openheid.

4. Wanneer is een gedeputeerde (al dan niet wettelijk) verplicht het college te informeren of mee te nemen in de besluitvorming?

De Commissie sluit bij haar antwoord op deze deelvraag aan bij hetgeen is opgemerkt bij het thema mandatering (paragraaf 3.3). Korthedshalve wordt naar de kern daarvan verwezen: besluitvorming die buiten het mandaat valt, mag en kan niet door een gedeputeerde worden gedaan. Hier geldt de informatieplicht en dient besluitvorming plaats te vinden door de daartoe bevoegde organen.

Aanvullend merkt de Commissie het volgende op. Het college van Gedeputeerde Staten kent een collectieve verantwoordelijkheid, het is een orgaan van collegiaal bestuur. Het college van Gedeputeerden Staten kan daarmee niet op een lijn met de ministerraad worden gesteld. De ministerraad kent een individuele verantwoordelijkheid van de ministers. Als een minister een probleem ervaart, dan kan dit in overleg met de minister-president worden opgelost.

In het algemeen geldt voor het college van Gedeputeerde Staten wat ook voor een college van burgemeester en wethouders opgaat: ieder besluit is een collegebesluit. Wat een wethouder of gedeputeerde zelf besluit, kan hij uitsluitend krachtens mandaat van het college. Voor hetgeen buiten het mandaat valt geldt de informatieplicht en dient besluitvorming derhalve plaats te vinden door de daartoe bevoegde organen.

De bewijslast dat binnen het mandaat wordt gehandeld rust altijd op de gedeputeerde. Strikt genomen vloeit daaruit voort dat hij altijd gehouden is het college te informeren, zodra een gedachte of voornemen met enige waarschijnlijkheid tot een handelen en dus tot een besluit zal leiden. Soms kan het nalaten te handelen ook tot een informatieplicht leiden.

In de praktijk hangt het elkaar informeren af van het onderlinge vertrouwen binnen het college. Indien blijkt dat een gedeputeerde heeft gehandeld zonder de collegae te informeren en die maken daar met enige reden een verwijt van, dan heeft de betrokkene een probleem. De collega kan zich immers steeds beroepen op het collegialiteitsbeginsel. Dit in tegenstelling tot een minister die, in een groot aantal gevallen, individueel bevoegd is.

Indien er een zaak van algemeen provinciaal beleid speelt of een zaak waarbij de belangen van de provincie in het geding zijn, dan volgt uit de collectieve verantwoordelijkheid van het college van Gedeputeerde Staten dat

de betrokken gedeputeerde de voorzitter van het college van Gedeputeerde Staten (de commissaris van de Koningin) of zelfs alle leden van het college op de hoogte dient te brengen. Het college kan dan een afweging maken om de zaak naar buiten te brengen, gemitigeerd openbaar te maken of de zaak bij zwaarwegende belangen geheim te verklaren.

Dat de gedeputeerde in voorkomende gevallen de rest van het college moet inlichten, is de achilleshiel van het collegiaal bestuur. Zaken die het daglicht niet kunnen verdragen zullen niet snel worden opgebracht. Van collega-gedeputeerden en de commissaris van de Koningin mag worden verwacht dat zij bij vermoedens van afwijkend bestuurlijk gedrag de betrokken gedeputeerde daarop aanspreken. De Commissie realiseert zich dat het lastig kan zijn een collega aan te spreken waarvan het gedrag niet helemaal wordt vertrouwd. Maar collegiale verantwoordelijkheid houdt in dat iedere gedeputeerde bevoegd is zich met elke kwestie van een collega te bemoeien op elk moment dat hij dit nodig acht. Er is dus geen excuus voor niets doen, als je redelijke aanwijzingen hebt van deviant gedrag.

5. Op welke wijze kan het bestuur (of bestuurders) en de organisatie in de toekomst zorg dragen voor het correct informeren van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten?

Deze vraag kan eenvoudig worden beantwoord: simpelweg door correcte naleving van de in deze van belang zijnde regels en procedures zoals opgenomen in onder meer de Provinciewet, de 'Handreiking actieve informatieplicht van GS aan PS', de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur en de Gedragscode van de Provincie Noord-Holland. Indien die procedures en regels naar letter en geest, maar bovenal met gezond verstand en te goeder trouw, worden nageleefd zijn deze afdoende. Mits de wil er maar is deze na te leven zoals ze zijn bedoeld.

5.2 Slotbeschouwing

5.2.1 Verschillende collegeperioden, bestuursculturen, bestuursstijlen en de politiek-ambtelijke verhoudingen

Collegeperioden

In het onderzoek heeft de Commissie zich primair gericht op twee collegeperioden (2003-2007 en 2007-2011). Daarnaast is de aandacht kort gericht op de daarvoor liggende collegeperioden (voor 2003) en is het van belang op te merken dat de laatste collegeperiode feitelijk uit twee delen bestaat (2007-2009 en 2009-2011). Zo zijn per saldo vier perioden onderscheiden die de Commissie achtereenvolgens heeft gekarakteriseerd met de woorden: vechten, samenwerken, domineren en herstellen.

In de berichtgeving over de provincie Noord-Holland en die over de Commissie Operatie Schoon Schip wordt niet vaak een (genuanceerd) onderscheid gemaakt in de diverse perioden. Daarom hecht de Commissie eraan op te merken dat zij wel degelijk (grote) verschillen heeft waargenomen. Voor zover het de eerste collegeperiode (2003-2007) betreft hebben meldingen en (vermeende) onregelmatigheden veelal betrekking op het tweede deel van de collegeperiode. Het merendeel van de meldingen en (vermeende) onregelmatigheden heeft echter betrekking op de tweede collegeperiode (2007-2011) en dan met name de eerste termijn daarvan (2007-2009).

In beide perioden concentreren de aan de oppervlakte gekomen zaken zich vooral rond voormalig gedeputeerde Hooijmaijers, die in zijn eerste collegeperiode echter minder nadrukkelijk aanwezig was dan in diens tweede periode. In de eerste periode lagen de verhoudingen zodanig dat samenwerking centraal stond. Bovendien kwam Hooijmaijers als nieuweling in een reeds functionerend team. In de tweede periode kon hij door de voor de VVD positieve verkiezingsuitslag als formateur van het college van Gedeputeerde Staten veel meer zijn stempel op het geheel drukken. De machtsverhoudingen kwamen anders te liggen, GroenLinks was niet nodig voor het college maar mocht net als de PvdA blij zijn weer in het college mee te mogen doen. Voormalig gedeputeerde Hooijmaijers was niet alleen formateur van het college, maar hij had ook de zwaarste portefeuille met onder meer Financiën en Ruimtelijke Ordening in zijn pakket. Bovendien wist voormalig gedeputeerde Hooijmaijers zich telkenmale gesteund door zijn fractie, ook na het uitbreken van de Landsbanski-affaire. Al met al een situatie waarin Hooijmaijers dominant aanwezig was en het uitoefenen van macht nogal eens boven gezag en inhoud werd gesteld. Dat veranderde weer toen hij uit het college vertrok en het nieuwe college de weg naar herstel kon gaan inzetten. Naar de mening van de Commissie zijn sindsdien de zaken weer vooral vanuit de inhoud benaderd. Ook ontstaat er meer aandacht voor de naleving van regels en procedures, is er meer respect voor het ambtelijk apparaat en worden de teugels rond onderwerpen als in- en externe controle en deelnemingen strak(ker) aangetrokken. Hetgeen allemaal nodig was.

Bestuursculturen

Met het voorgaande is al iets gezegd over de bestuurscultuur in beide collegeperioden. Zo zijn de verschillen nadrukkelijk geduid. Maar er bestaat ook gemeenschappelijkheid. Die brengt ons bij de titel van het rapport van de Commissie: ‘Ondernemend bestuur’. Het afgelopen decennium is de bestuurscultuur binnen het openbaar bestuur in het algemeen, maar zeker ook binnen de provincie Noord-Holland steeds ondernemender geworden. Het eerste binnen de onderzoeksperiode vallende college van Gedeputeerde Staten wilde zaken voor elkaar krijgen. Het tweede college deed daar nog een schepje bovenop. Door de resultaatgerichtheid van de collegeleden, hoofdzakelijk in het eerste deel van de tweede in het onderzoek betrokken collegepe-

riode (derhalve: 2007-2009), liep de samenwerking met de ambtelijke dienst zo nu en dan stroef. De politieke rationaliteit (dadendrang) botste dan op de ambtelijke rationaliteit (gericht op procedures).

In de eerste collegeperiode zijn geen onregelmatigheden geconstateerd die aan het college van Gedeputeerde Staten als geheel zijn toe te rekenen. Er is toentertijd veel in gang gezet, de sfeer binnen het college was in het algemeen bezien collegiaal en goed, *checks & balances* fungeerden naar behoren.

In de tweede periode zijn eveneens geen onregelmatigheden geconstateerd die aan het college van Gedeputeerde Staten als geheel zijn toe te rekenen. Althans: niet direct. De belangrijkste onregelmatigheden kleven aan individuele gedeputeerden, waarbij de Commissie verwijst naar de besproken casuïstiek waarbij voormalig gedeputeerde Hooijmaijers (hoofdstuk 3 en 4) een belangrijke rol speelt en naar de overstap naar consultancywerkzaamheden van voormalig gedeputeerde Moens (paragraaf 4.7.4). Ten aanzien van voormalig gedeputeerde Meijdam verwijst de Commissie met name naar diens handelen na zijn periode als gedeputeerde (paragraaf 4.7.5). In zijn geval gaat het niet om onregelmatigheden in die zin dat er duidelijk regels zijn overtreden, maar gaat het vooral om handelen – samen te vatten als ‘dubbele petten problematiek’ – waarvan het (zeer) de vraag is of dat verstandig is als het gaat om het fungeren van een voormalig lid van het openbaar bestuur. Een vraag die naar de mening van de Commissie negatief moet worden beantwoord. Omdat door het opzetten van ‘dubbele petten’ het risico van (de schijn van) belangenverstremgeling ontstaat en daardoor een situatie kan ontstaan waardoor besluitvorming binnen het openbaar bestuur niet boven elke twijfel is verheven.

Vorenstaande brengt de Commissie tot de reeds in de eerste paragraaf van dit rapport opgenomen conclusie die hier wordt herhaald, namelijk: ‘De belangrijkste conclusie van de Commissie is dat haar onderzoek de berichtgeving en beeldvorming over de provincie Noord-Holland als geheel en de diverse colleges van Gedeputeerde Staten NIET bevestigt. Er is geen reden te veronderstellen dat het binnen de provincie Noord-Holland structureel en in den brede een ‘boevenbende’ was of is. Meegaan in de teneur van die berichtgeving en beeldvorming doet de nuances verloren gaan. De belangrijkste nuance is dat nagenoeg alle gedeputeerden vrij zijn van directe betrokkenheid bij onregelmatigheden. Maar ook in deze de nuance: het ontbreken van directe betrokkenheid is positief, maar de Commissie stelt ook vast dat meer tegenpraak, doortastendheid en corrigerend vermogen aan de kant van collegeleden de onregelmatigheden die wel hebben plaatsgevonden hadden kunnen voorkomen of mitigeren. Met name geldt dit ten aanzien van een deel van de tweede in het onderzoek betrokken collegeperiode (2007-2009).’

Met name de laatste nuance is van belang voor het duiden van de bestuurscultuur in de collegeperiode 2007-2009. Zeker in die periode zijn er genoeg momenten geweest waarin andere collegeleden voormalig gedeputeerde Hooijmaijers nadrukkelijker op de spelregels van goed bestuur hadden kunnen en moeten wijzen. Zij vormden op meerdere momenten in onvoldoende mate een *countervailing* power, boden onvoldoende tegenwicht aan voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Zoals de Commissie eerder in dit rapport stelde: tegenover zijn macht stond diverse malen hun machteloosheid. Dat geldt met name voor de primus inter pares, commissaris van de Koningin Borghouts. De vele interviews die de Commissie, onder meer met gedeputeerden en de heer Borghouts, hebben afgenomen laten zien dat laatstgenoemde vooral als een technisch voorzitter van het college van Gedeputeerde Staten heeft gefungeerd. Hij was niet in staat – hoewel hij het meerdere malen heeft geprobeerd – voormalig gedeputeerde Hooijmaijers in toom te houden. Niet met betrekking tot zaken waar duidelijke regels voor bestaan, zoals declaraties. Een onderwerp dat uiteindelijk tot de val van Borghouts heeft geleid. Maar ook niet met betrekking tot de contacten van Hooijmaijers en diens omgang met de vastgoedsector en projectontwikkelaars. Temeer daar de heer Borghouts zelf kwetsbaar was door een soortgelijk contact, hetgeen voormalig gedeputeerde Hooijmaijers feilloos doorhad door te stellen: ‘Ik ga Borghouts toch ook niet aanspreken op zijn contacten met Zeeman’, of woorden van gelijke strekking. Het zijn woorden die de kwetsbaarheid van Borghouts illustreren (paragraaf 4.7.6). In de woorden van de Commissie: Borghouts en Hooijmaijers draaien om elkaar heen. Het is een pirouette in het donker.

Dat de rol van commissaris van de Koningin meer kan en dient te zijn dan die van technisch voorzitter volgt uit de Provinciewet. Artikel 53a (lid 2) bepaalt daartoe het volgende: ‘De commissaris van de Koningin bevordert de eenheid van het beleid van gedeputeerde staten’. De Provinciewet gaat uit van collegiaal bestuur door het college van Gedeputeerde Staten en draagt de commissaris van de Koningin dus op de eenheid van beleid te bevorderen en daarmee het collegiaal bestuur te versterken. Deze heeft daartoe twee specifieke bevoegdheden: agenderingsrecht (artikel 53a, tweede lid Provinciewet) en het zelf voorleggen van voorstellen (idem, derde lid).

Overigens heeft de Commissie in de gesprekken met (voormalige) bestuurders diverse malen ervaren dat ook zij een nadrukkelijk onderscheid maakten tussen bestuurscultuur en bestuursstijl. En dan met name tussen de bestuurscultuur die zij als gewenst ervaren en de bestuursstijl van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers. Dit als een soort van verweer, alsof diens handelen hen was overkomen. Alsof diens bestuursstijl geen onderdeel was van hun bestuurscultuur. Alsof zij daarmee geen medeverantwoordelijkheid droegen voor diens handelen. Hetgeen naar de mening van de Commissie blijkt geeft van een onjuiste opvatting: collegiaal bestuur vereist tegenspraak, doortastendheid en corrigerend vermogen over en weer. Met andere woorden: het

is te gemakkelijk en onterecht te stellen dat alleen voormalig gedeputeerde Hooijmaijers het probleem vormde. Met name in de collegeperiode 2007-2009 hebben collegabestuurders Hooijmaijers teveel ruimte gegeven en hem ook niet de ‘bescherming’ (in de zin van correctie) geboden die hij nodig had. Zij zaten om allerlei, hiervoor geschetste, redenen als het ware op hun handen.

Bestuursstijlen

De bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland was in het verleden sterk gericht op regels en procedures en redelijke omgangsvormen. Het was een ambtelijke cultuur die paste bij het relatief rustige bestuur van de provincie in de vorige eeuw. Met name in het eerste deel van het vorige decennium streefde de overheid in het algemeen en in casu de provincie Noord-Holland echter naar een meer ondernemende bestuurscultuur. Dat is niet op alle gedeputeerden in gelijke mate van toepassing. Binnen de bestuurscultuur kunnen verschillende bestuursstijlen worden vastgesteld: de ene gedeputeerde heeft een voorzichtige stijl, de andere is meer een *draufgänger*. Het gedrag van een bestuurder wordt bovendien niet alleen bepaald door de persoonskenmerken van de individuele bestuurder, maar – verruimd of begrensd – door de hem of haar omringende bestuurders en bestuurscultuur, de bestuursportefeuille en de tijdgeest. Als de tijdgeest marktwerking aanprijst en de bestuurscultuur in een publieke organisatie ondernemerschap waardeert, dan wordt een bestuurder daardoor beïnvloed.

De Commissie is in haar onderzoek diverse bestuursstijlen en persoonlijkheden tegengekomen. Zowel de zojuist genoemde voorzichtigen als *draufgängers*. Het is niet aan de Commissie, en het behoort ook niet tot haar taakopdracht, om iedere bestuurder individueel te karakteriseren. Maar de Commissie ontkomt er niet aan te constateren dat de bestuursstijl van gedeputeerde Ton Hooijmaijers in het onderzoek de meeste aandacht heeft getrokken. Omdat deze gekoppeld is aan en een verklaring vormt voor de meerderheid van relevante meldingen en (vermeende) onregelmatigheden. Over diens bestuursstijl dan ook meer in de volgende subparagraaf. Maar alvorens daartoe over te gaan, eerst enkele opmerkingen over de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Politiek-ambtelijke verhoudingen

De politiek-ambtelijke verhoudingen vormen een onderdeel van de bestuurscultuur. Op welke wijze gaan bestuurders en ambtenaren met elkaar om? De dichotomie tussen bestuurders en ambtenaren kan worden verfynd door een onderscheid te maken tussen de bestuurders (het college van Gedeputeerde Staten), de top van het ambtelijk directieteam (de provinciesecretaris en directeur Beleid)⁶⁰ en de uitvoerend ambtenaren. Het directieteam is de belangrijkste schakel tussen het bestuur en de ambtenaren.

⁶⁰ Het directieteam van de provincie is breder en bestaat uit de provinciesecretaris/algemeen directeur en vier directeuren.

Een belangrijke voorwaarde voor succesvol beleid is een goede samenwerking tussen bestuurders, managers en ambtenaren. Aan een zekere spanning valt echter niet te ontkomen, omdat de politieke rationaliteit van bestuurders (korte termijn, dadendrang) soms haaks staat op de ambtelijke rationaliteit (lange termijn, procedures en regels).

Ambtenaren kunnen drie dingen doen als zij het niet eens zijn met het beleid of het gedrag van een gedeputeerde: kritiek blijven leveren, loyaal blijven of vertrekken. De Commissie constateert dat er op ambtelijke niveau nauwelijks sprake was van vertrek, wel van een afwisseling tussen kritiek en loyaliteit, waarbij de laatste het meestal won.

Binnen de provincie Noord-Holland ontstond in de eerste door de Commissie onderzochte collegeperiode (2003-2007) spanning in de politiek-ambtelijke relaties, omdat niet alle projecten in de ogen van (bepaalde) bestuurders snel genoeg werden uitgevoerd en gerealiseerd. Om dit probleem op te lossen, maar ook om bezuinigingen door te voeren, werd een reorganisatie van de ambtelijke dienst aangekondigd en doorgevoerd, waar de ondernemingsraad zich overigens tegen verzette. Belangrijke doelstelling van de reorganisatie was om de verkokering te doorbreken en om meer integraal te gaan werken. De spanning werd groter tijdens de tweede door de Commissie onderzochte collegeperiode. Dat kwam door de toegenomen dadendrang van het college van Gedeputeerde Staten en in het bijzonder die van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers.

Het directieteam en een deel van de ambtenaren was kritisch omdat de handelwijze van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers door hen – terecht – werd getoetst aan bestaande regels en procedures. Deze ambtelijke werkwijze vergde tijd, waardoor de ongeduldige gedeputeerde moest wachten. Soms negeerde Hooijmaijers ambtelijke adviezen, soms nam hij ze over. De toenemende ergernis bij Hooijmaijers over de trage ambtelijke molens is een plausibele verklaring voor het feit dat hij ‘bypasses’ rond de ambtelijke organisatie legde om de door hem als lastig ervaren overheidmanagers en ambtenaren te omzeilen. Daardoor was Hooijmaijers steeds vaker zelf actief op het operationele niveau en liet hij zich niet altijd meer vergezellen door (bepaalde) ambtenaren. Hierdoor had de ambtelijke organisatie minder zicht op toezeggingen die door de gedeputeerde werden gedaan en of de zaken haalbaar en juist werden afgehandeld.

Met name directeur Beleid Kampstra – die voor zijn mensen stond als ze met opmerkelijke zaken bij hem kwamen – heeft meer dan eens weerwerk geleverd in de richting van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers, maar kwam er niet altijd doorheen. Dit is een logisch gevolg van het feit dat de democratische legitimatie van een gedeputeerde (gekozen) uiteindelijk groter is dan die van een ambtenaar (benoemd).

Tijdens de crisis in de tweede collegeperiode gaat de kritiek vanuit het directieteam opmerkelijk genoeg over in loyaliteit. Het ambtelijk management steunde het college van Gedeputeerde Staten toen de provincie door de Landsbanki-affaire in de problemen kwam. Het ambtelijke management adviseerde het bestuur tijdens het onderzoek naar deze affaire zodanig dat alle vragen rond Landsbanki konden worden beantwoord. Kwam dit door loyaliteit aan de bestuurders of omdat de ambtelijke organisatie qua controle en toezicht (met name aangaande de treasury) zelf niet geheel op orde was? De Commissie heeft hierop geen duidelijk antwoord gevonden. Maar heeft wel duidelijk – met name uit de vele interviews – ervaren hoe belangrijk een goede en positief-kritische wisselwerking tussen bestuurders en ambtelijk apparaat is. Tegenspraak is nodig en vereist respect over en weer. Daaraan heeft het van de kant van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers regelmatig ontbroken. Dreiging in de richting van ambtenaren met ontslag, het uitoefenen van ongelegitimeerde druk en diverse andere voorbeelden van intimidatie zijn daar de meest duidelijke voorbeelden van.

5.2.2 Bestuursstijl voormalig gedeputeerde Hooijmaijers: ondernemend bestuurder

Hooijmaijers is een ondernemer uit de private sector, die binnen de publieke sector ook als ondernemer wil functioneren en zijn private belangen niet geheel afstoot. Hij doet politiek-bestuurlijke ervaring op in de stad Amsterdam en wordt later Statenlid en gedeputeerde bij de provincie Noord-Holland. Hooijmaijers wil de provincie meer leven in blazen. Hij wil met duizend-en-een projecten de provincie weer op de kaart zetten. Dat lukt hem aardig en zijn niet-ambtelijke manier van optreden roept aan de ene kant kritiek op, maar aan de andere kant ook waardering en bewondering. Eindelijk iemand die de stroperigheid van het provinciale apparaat wil doorbreken. Hooijmaijers vertoont echter deviant gedrag en wijkt daarmee steeds verder af van de gangbare normen. Hij zoekt de ruimte in de regelgeving en het handelen als gedeputeerde op en stelt het resultaat boven alles. Zijn bestuursstijl wordt gekenmerkt door:

1. een uitgebreid netwerk van projectontwikkelaars, vastgoedondernemers, makelaars en relaties met andere ondernemers, in de politiek en binnen de financiële sector. Met die relaties gaat hij aan de slag en hij doet hen, dikwijls zonder ambtenaren als pottenkijkers en buiten het provinciehuis, toezeggingen of voert met hen onderhandelingen;
2. de mentaliteit van een ‘fikser’ die bij realisatie van projecten liever niet gehinderd wil worden door regels, procedures en lastige ambtenaren. Een fikser die zelfs met oplossingen komt voor niet bestaande problemen (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.7.7 over beleggingen en over de Bank ten Cate). Om zijn doelen te bereiken wordt de druk op collegabestuurders – ook van andere, lagere overheden – en ambtenaren waar nodig opgevoerd;

3. een intimiderende stijl ('bullying'), die met de jaren steviger en dominantier wordt. De bestuurder slaagt er niet meer in zijn eigen gedrag te corrigeren. Hetgeen temeer klemt indien ook anderen hem niet corrigeren;
4. het gedrag van de onaantastbare. De bestuurder meent zich, vanwege het door hem ervaren succes, veel zo niet alles te kunnen permitteren en die het steeds minder nauw neemt met de regels. Zo worden stelselmatig privérelaties voor zakelijke doeleinden ingeschakeld zonder daarbij de benodigde transparantie te betrachten. En worden aan ambtenaren dwingende instructies gegeven, bijvoorbeeld om een helikoptervlucht als lunch te declareren.

5.2.3 Van ondernemend bestuurder tot verdachte

Op 18 oktober 2012, de dag van de regiezitting in het strafrechtelijk onderzoek tegen onder meer verdachte Hooijmaijers, heeft de Commissie kennis genomen van de tenlastelegging en de concrete verdenkingen. Deze betreffen voor zover het gaat om het functioneren van Hooijmaijers als gedeputeerde onder meer het tussen 15 januari 2005 tot en met 6 juli 2009 (zijn ambtsperiode als gedeputeerde)⁶¹: aannemen of vragen van een gift, belofte en/of dienst die werd(en) gedaan teneinde hem te bewegen al dan niet in strijd met zijn plicht in zijn functie iets te doen of na te laten. Meer concreet:

- het begunstigen anders dan om zakelijke redenen van relaties;
- het aangaan of onderhouden van relaties tussen Hooijmaijers en zakenrelaties teneinde voor hen een voorkeursbehandeling te bewerkstelligen;
- het ten gunste van zakenrelaties (pogen te) beïnvloeden van besluitvormingsprocedures van de provincie Noord Holland en/of beslissingsbevoegde collega's;
- het verrichten van (advies)diensten aan een private partij bij een overname en het vanuit zijn hoedanigheid als gedeputeerde in contact brengen of koppelen van partijen;
- het beïnvloeden van besluitvormingsprocedures van de provincie Noord-Holland als het gaat om gebiedsontwikkeling;
- het verrichten van diensten met betrekking tot projectfinanciering en de verwerving van gronden;
- het met aanwending van gezag en invloed in de provincie Noord-Holland een betere positie voor relaties proberen te bewerkstelligen;
- het aannemen van een belofte aangaande wijziging van een bestemmingsplan;
- het uitoefenen van druk op collega's om, ondanks een negatief ambtelijk advies, grondgebied op te laten nemen in de structuurvisie;
- het verstrekken of delen van (nog) geheime althans vertrouwelijke documentatie ten gunste van zakenrelaties.

⁶¹ Kernachtig weergegeven, waardoor is afgeweken van de letterlijke tekst – maar nadrukkelijk niet van de reikwijdte – in de tenlastelegging.

De Commissie houdt het bij deze weergave en verwijst naar hetgeen zij eerder (paragraaf 1.2) opmerkte, namelijk: ‘(...) de Commissie kan, zal, wil en mag de belangen waar het Openbaar Ministerie voor staat en opkomt niet doorkruisen. Evenmin wil de Commissie de belangen van verdachte(n) schaden’.

De Commissie merkt nadrukkelijk op dat onderhavig rapport dus geen oordeel omvat over de strafrechtelijke kwalificatie van de waargenomen feiten, laat staan een oordeel over de strafrechtelijke schuldvraag. Het oordeel van de Commissie betreft louter de bestuurlijke invalshoek. Vanuit die invalshoek merkt de Commissie op dat hetgeen in deze rapportage aan de orde is gesteld overeenkomsten en overlappingsen toont met de in de tenlastelegging van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers opgenomen feiten. Hetgeen het belang benadrukt van het door bestuurders naleven van de spelregels van good governance. Zoals degene die zijn opgenomen in de gedragscode van de provincie Noord-Holland. Daaronder die over:

- onafhankelijke oordeelsvorming;
- transparante scheiding van publiek en privaat: persoonlijk bezit (grond, vastgoed, financiële belangen), belang in ondernemingen en organisaties waarmee de provincie zakelijke betrekkingen onderhoudt;
- geen nepotisme, familie- of vriendschapsbetrekkingen met aanbieders van diensten of zaken aan de provincie;
- openbaarheid van nevenfuncties, geen nevenfuncties die een risico vormen voor een integere invulling van de politieke functie;
- vermijden van de schijn van bevoordeling of belangenverstrengeling;
- zorgvuldig omgaan met informatie;
- niet ten eigen bate gebruik maken van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie;
- geen geschenken, diensten of faciliteiten aanvaarden die de onafhankelijkheid van de bestuurders kunnen schaden;
- geen privéwerkzaamheden of het aannemen van kortingen op privégoederen van relaties van de provincie;
- melding in plenaire collegevergadering van uitnodigingen, excursies, werkbezoeken, evenementen en reizen.

Het gebrek aan transparantie, deugdelijke onderbouwingen voor beleidsbepalingen en gebrekkige documentatie waardoor bij herhaling op z'n minst genomen de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan, vormt het hart van de constatering die de Commissie in de richting van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers maakt. Niet meer, maar ook niet minder.

5.2.4 Best practices

De Commissie beseft dat haar onderzoek en de bevindingen negatief kunnen afstralen op de VVD. De Commissie maakt immers melding van diverse onregelmatigheden die voortkomen uit het handelen van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers (hoofdstuk 3, 4 en 5). Ook is zij kritisch op voormalig gedeputeerde Meijdam (paragraaf 4.7.5 en 5.2.1). Een netwerker pur sang, die als een kameleon de rollen van gedeputeerde, ondernemer, adviseur en partijgenoot door elkaar laat lopen. Daarnaast laat de Commissie zien hoe Nijpels als commissaris van Econcern zijn VVD-partijgenoot en gedeputeerde mevrouw Post benaderde in de casus DarwinD (paragraaf 4.6.2). De Commissie noemt tot slot het feit dat de VVD-fractie leider in de Tweede Kamer, de heer Blok, betaald commissaris is bij de Scholtens Groep, betrokken bij het project Leeker Woonlanden (paragraaf 4.7.5).

Het zijn bevindingen die in de actualiteit, publicitair in een groter geheel worden geplaatst en kunnen worden uitvergroot. Als ware hier sprake van een VVD-netwerk. De Commissie waarschuwt voor al te gemakkelijke uitvergrotingen en neemt afstand van laatstgenoemde kwalificatie. Het onderzoek laat namelijk ook zien dat van de VVD-politici:

- de heer Mooij als gedeputeerde in een college met Hooijmaijers deze wel tegengas gaf, met name – maar niet alleen – in de casus Landsbanski. Voorts merkte een geïnterviewde het contrast op tussen de declaraties van Mooij en die van Hooijmaijers;
- mevrouw Driessen Driessen-Jansen zich veel minder ontvankelijk voor de vastgoedsector en projectontwikkelaars toonde dan haar voorganger Hooijmaijers. In de woorden van een geïnterviewde: ‘het is wel een stuk moeilijker geworden sinds Laila er zit’. Wat daar ook van zij, deze gedeputeerde stelde zich zakelijk tegenover de vastgoedsector en projectontwikkelaars op. Handelend en redenerend vanuit het maatschappelijk belang waarvoor de provincie Noord-Holland staat.;
- mevrouw Post voormalig gedeputeerde Hooijmaijers als Statenlid vaak stevig van repliek diende. En ook bleek zij niet ontvankelijk voor het verhaal van partijgenoot Nijpels in de casus DarwinD. Zij heeft de provincie Noord-Holland behoed voor een financieel fiasco.

Het betreft voorbeelden die de Commissie in haar onderzoek ziet als *best practices*.

5.2.5 Hoe heeft het zo ver kunnen komen?

Vanuit de bestuurlijke invalshoek bezien is voorts de analyse van belang aangaande de vraag: wat maakte de speelruimte voor Hooijmaijers zo groot? Ofwel: hoe is het zo ver gekomen? Naar de mening van de Commissie is het volgende bij de beantwoording van belang:

1. ‘zijn’ politieke overwinning (2007) waardoor zijn beleid en gedrag, althans in zijn interpretatie, door de kiezers werden gelegitimeerd. Hooijmaijers had – overigens net als zijn voorganger Meijdam – landelijke politieke ambities en werd uitbundig gefeliciteerd door partijgenoten tot op het hoogste niveau. Hooijmaijers toont zich daarna in woord en daad onaantastbaar;
2. een stevige positie van de VVD in Provinciale Staten. Tijdens de eerste onderzochte bestuursperiode nam de VVD het initiatief tot de formatie en wilde resultaten boeken. Bij de tweede bestuursperiode won de VVD onder leiding van Hooijmaijers. De oppositie wordt welwillend aangehoord, maar niet altijd serieus genomen. Hooijmaijers geniet veel steun binnen zijn fractie;
3. de algemene tijdgeest stimuleerde marktwerking en ondernemend gedrag ook binnen de publieke sector. Er moest worden afgerekend met de ambtelijke cultuur binnen de provincie ;
4. een zeer gunstig economisch getij en ruime financiële middelen voor de provincie. De ruime financiële middelen deden de gedachte ontstaan dat er vele projecten konden worden uitgevoerd;
5. het in het verleden niet altijd even goed functioneren van de controlemechanismen binnen de provincie. Bijvoorbeeld aangaande treasury, in- en externe controle en deelnemingen;
6. gebrek aan afdoende *countervailing* power binnen het college van Gedeputeerde Staten, de voorzitter daarvan inclusief.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

De Commissie beperkt zich tot het trekken van een aantal conclusies en doet een aantal aanbevelingen:

1. De negatieve berichtgeving en beeldvorming over de provincie Noord-Holland als geheel en de diverse colleges van Gedeputeerde Staten en wordt niet bevestigd. Er is geen reden te veronderstellen dat het binnen de provincie Noord-Holland structureel en in den brede een ‘boevenbende’ was of is. Meegaan in de teneur van die berichtgeving en beeldvorming doet de nuances verloren gaan. De belangrijkste nuance is dat nagenoeg alle gedeputeerden vrij zijn van directe betrokkenheid bij onregelmatigheden.

2. Het ontbreken van directe betrokkenheid van de meeste bestuurders bij onregelmatigheden is positief, maar de Commissie stelt ook vast dat meer tegenspraak, doortastendheid en corrigerend vermogen aan hun kant de onregelmatigheden die wel hebben plaatsgevonden had kunnen voorkomen of mitigeren. Met name geldt dit ten aanzien van een deel van de tweede in het onderzoek betrokken collegeperiode (2007-2009). In het bijzonder geldt dit ook voor de commissaris van de Koningin, die als primus inter pares binnen het college van Gedeputeerde Staten meer kan, mag en dient te zijn dan vooral een technisch voorzitter.
3. Er hebben zich diverse onregelmatigheden voorgedaan – deze zijn niet beperkt tot, maar concentreren zich wel op één bestuurder – die als zeer onwenselijk dienen te worden beschouwd. Namelijk omdat daarbij op z'n minst genomen normen van goed bestuur zijn overschreden. Het gaat dan met name om het merendeel van de in dit rapport besproken casuïstiek waarbij voormalig gedeputeerde Hooijmaijers is betrokken en om de overstap naar consultancywerkzaamheden van voormalig gedeputeerde Moens.
4. De onregelmatigheden concentreren zich rond (de schijn van) belangenverstrengeling. Dat is een constatering met een belangrijke politieke betekenis. Alleen al (1) de instelling van een commissie als de onderhavige; (2) de (nationale, provinciale en lokale) politieke discussies over gebleken onregelmatigheden; alsmede (3) de maatschappelijke onrust en discussie, rechtvaardigen een dergelijke conclusie. Dit alles tast immers het vertrouwen aan in het openbaar bestuur dat buiten twijfel dient te staan. Bestuurders hebben dan ook de plicht om (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden. Hetgeen overigens geen kwestie is van het opstellen van nieuwe en aanvullende regels, het betreft veeleer een benadering vanuit gezond verstand, de mores en de ongeschreven regels van goed en behoorlijk bestuur.
5. 'Ondernemend bestuur' heeft in het publieke debat regelmatig een negatieve connotatie. Naar de mening van de Commissie hoeft 'Ondernemend bestuur' echter niet te worden afgeschreven. Een ondernemende overheid ziet kansen, realiseert die, maar dient ook als een goed rentmeester te fungeren. 'Ondernemend bestuur' dient gepaard te gaan met bestuurlijke nuchterheid, respect voor bestaande procedures en regels, zakelijke overwegingen waarbij het maatschappelijk belang voorop staat en gepaste afstand tot de private sector. De Commissie heeft in haar onderzoek genoeg voorbeelden en *best practices* aangetroffen om te geloven dat een 'Ondernemend bestuur' bestaansrecht heeft.

6. ‘Ondernemend bestuur’ kan om die reden ook best functioneren in een bureaucratische, ambtelijke omgeving waarin procedures en regels betekenis hebben. Ook daarbinnen is ruimte voor ‘ondernemende’ initiatieven, mits deugdelijk onderbouwd en leidend tot een positieve business case. De volgende opmerking van voormalig gedeputeerde Meijdam in relatie tot de initiatieven van Hooijmaijers ziet de Commissie dan ook als een ongepaste kwalificatie: ‘Ambtelijk probeerden sommigen van het (merendeels sociaal-democratisch) ambtenarengezelschap hier een halt aan toe te roepen’. Het ambtelijk apparaat van de provincie Noord-Holland heeft meer dan eens (reputatie)schade voorkomen door op basis van een inhoudelijke argumentatie gedeputeerde Hooijmaijers tot ‘halt’ te roepen. Een indicatie dat negatieve ambtelijke adviezen in de besluitvorming van het college van Gedeputeerde Staten slechts goed beargumenteerd en gedocumenteerd terzijde kunnen worden gelegd. Hiermee poogt de Commissie geenszins de macht bij het ambtelijk apparaat te leggen. Zij beoogt een versteviging in het bestuurlijke besluitvormingsproces aan te brengen en respecteert daarmee de bevoegdheid van bestuurders om besluiten te nemen en daarvoor verantwoordelijkheid te dragen.
7. Het openbaar bestuur functioneert per definitie binnen een politieke context. Verkiezingsuitslagen, coalitievorming, politieke afhankelijkheden, politieke kleuring, machts- en gezagsverhoudingen en wat dies meer zij, zijn allemaal bepalend voor de ruimte die politici ervaren en nemen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Dat is en blijft een politieke realiteit die niet in regels is te vangen. Een goed bestuur(der) maakt geen misbruik van de uit de politieke realiteit voortvloeiende macht, maar verwerft gezag door het nemen van inhoudelijke beslissingen. Gunstbetoon, bevoordeling, het uitoefenen van druk of intimideren, ongepaste beïnvloeding van besluitvormingsprocessen, het lekken van informatie, een gebrek aan transparantie en (mogelijke) belangenverstrengeling dragen nimmer bij aan het verwerven van gezag. Deze constatering staat bovendien los van de eventuele strafrechtelijke kwalificatie van dergelijk handelen. Ook indien dergelijk handelen strafrechtelijk niet verwijtbaar of bewijsbaar zou zijn, is dit handelen vanuit een bestuurlijk perspectief gezien ongewenst. Omdat het afbreuk doet aan de legaliteit en legitimiteit van bestuurlijk handelen.
8. Het strafrechtelijk onderzoek naar voormalig gedeputeerde Hooijmaijers staat los van onderhavig onderzoek. De tenlastelegging laat zien dat in dergelijk onderzoek meer boven tafel kan worden gebracht dan met een onderzoek zoals dat van onze Commissie. Een constatering die overigens los staat van het feit dat de Commissie heeft gekozen voor een relatief sobere en zakelijke rapportage, met name om het Openbaar Ministerie niet in de wielen te rijden en de belangen van de verdachte(n) niet te schaden.

9. De vorige conclusie noodzaakt tot bescheidenheid: de Commissie heeft gedaan wat in haar vermogen lag om 'onbekende zaken' boven tafel te krijgen. Inherent aan een bestuurlijk onderzoek met beperkte bevoegdheden en machtsmiddelen is echter dat geen garantie kan worden afgegeven dat op alle punten 'Schoon Schip' is gemaakt. Het onderzoek heeft echter genoeg naar boven gebracht om, mede door de reeds door de provincie Noord-Holland ingeslagen route (aanscherping beleid inzake: treasury, in- en externe controle en het deelnemingenbeleid), vertrouwen te hebben in de toekomst.
10. Provinciale Staten dienen zich bewust te blijven dat macht kan corrumperen en dat het van groot belang is in het debat ook de argumenten van de oppositie toe te laten en deze serieus te nemen. Ook indien dat (politiek) niet uitkomt. Dat is de kern van het dualisme, dat in de provincie Noord-Holland wel op papier bestaat, maar in de praktijk niet altijd heeft gefunctioneerd. Dit mede, gedurende onze onderzoeksperiode, door de dominante positie van de VVD(-bestuurders) en de afhankelijke positie van andere bestuurders.
11. De combinatie van cruciale portefeuilles (zoals Ruimtelijke Ordening en Financiën) ondergebracht bij dezelfde gedeputeerde, dient te worden voorkomen dan wel van stevige(r) waarborgen te worden voorzien. Een stevige waarborg is dat collegeleden er in woord en daad blijf van geven te beseffen dat er geen excuus bestaat voor niets doen indien er een gefundeerd vermoeden van afwijkend bestuurlijk gedrag bestaat. Collegeleden mogen en moeten zich zo nodig met elkaars portefeuille bemoeien.
12. De Commissie constateert dat van een geheimhoudingsbesluit van Gedeputeerde Staten niet altijd een duidelijke schriftelijke motivering en afweging is te vinden. Een generieke verwijzing naar de wettelijke geheimhoudingsgrond acht de Commissie onvoldoende, zeker indien niet duidelijk wordt waarom die bepaalde grond in dat geval van toepassing is. Kortom: op z'n minst genomen is er dan sprake van een formeel gebrek. Aan een deugdelijke motivering van geheimhoudingsbesluiten dient blijvend aandacht te worden geschonken.

Bijlage I: Overzicht geïnterviewde personen

In het kader van haar onderzoek heeft de Commissie de volgende personen gesproken in een interview (achter de namen is opgenomen in welke hoedanigheid de Commissie de betreffende persoon heeft gesproken):

College van Gedeputeerde Staten Noord-Holland 2003 – 2011

- S. Baggerman, gedeputeerde PvdA
- J.H.M. Bond, gedeputeerde CDA
- H.C.J.L. Borghouts, commissaris van de Koningin
- L.M. Driessen-Jansen, gedeputeerde VVD
- B. Heller, gedeputeerde GroenLinks
- R. Kruisinga, gedeputeerde CDA
- R. Meerhof, gedeputeerde PvdA
- H.M. Meijdam, gedeputeerde VVD
- A. Moens, gedeputeerde GroenLinks
- C. Mooij, gedeputeerde VVD
- P. Poelmann, gedeputeerde D66
- E. Post, gedeputeerde VVD
- J.W. Remkes, commissaris van de Koningin
- H. Schipper, gedeputeerde CDA
- P. Visser, gedeputeerde PvdA

Provinciale Staten 2003 – 2011

- J.P.H. Bruins Slot, fractievoorzitter CDA
- J. Geldhof, fractievoorzitter D66
- A.F. Kraak, fractievoorzitter VVD
- P.J. Talsma, fractievoorzitter PvdA

Directieteam

- N.J.M. Bot, directeur Subsidies, Handhaving en Vergunningen
- G.E.A. van Craaikamp, provinciesecretaris en algemeen directeur
- A. van Dam, directeur Middelen
- T. Kampstra, directeur Beleid
- H.W.M. Oppenhuis de Jong, voormalig provinciesecretaris en algemeen directeur
- C.P. de Vries, directeur Beheer & Uitvoering

Medewerkers van provincie Noord-Holland

- W.J. Ates-Janssen, beleidsadviseur sector Gebiedsontwikkeling en Grond
- R.A. Bakker, juridisch adviseur sector Juridische Dienstverlening
- F. Cornet, voormalig beleidsadviseur sector Ruimtelijke Inrichting
- J.A.W. van Dalen, strategisch projectleider Internationale Acquisitie en Marketing
- I. Dercksen, voormalig provincie medewerker
- H.S. Eisenberger, juridisch adviseur sector Juridische Dienstverlening
- P.P. van Erp, bestuursondersteuner sector Bestuurlijke Ontwikkeling Strategie en Europa
- J. Gerritsen, beleidsadviseur sector Gebiedsontwikkeling en Grond
- F.M. Goossens-Verhagen, financieel adviseur sector Administratieve Financiële Dienstverlening
- R.A. Gijsbertse, voormalig strategisch beleidsadviseur sector Gebiedsontwikkeling en Grond
- M.A. Hanou, strategisch beleidsadviseur sector Ruimtelijke Inrichting
- G.H. Helming, sectormanager sector Gebiedsontwikkeling en Grond
- H.J. Heskes, beleidsadviseur sector Economie, Landbouw en Toerisme
- E. van der Kleij, beleidsadviseur sector Cultuur & Cultuurhistorie
- M. Koop, beleidsadviseur sector Milieu
- A.M.E.T.W. Kortekaas, vertrouwenspersoon
- F.A.J. Nederstigt, communicatie adviseur / perswoordvoerder sector Communicatie
- R.A.J.J. Nieboer, provinciaal controller
- P. Oudega, sectormanager sector Administratieve Financiële Dienstverlening
- J.C.M. van der Pluijm, medewerker beleid sector Economie, Landbouw en Toerisme
- D.F.M. Quarles van Ufford, bestuursondersteuner sector Bestuurlijke Ontwikkeling Strategie en Europa
- E. Rem, beleidsadviseur sector Economie, Landbouw en Toerisme
- J.J. Riensema, sectormanager sector Kennis & Beleidsevaluatie
- A.P. de Ron, beleidsadviseur sector Natuur, Recreatie & Landschap
- I.R. Roselaar-Herlaar, beleidsadviseur sector Gebiedsontwikkeling en Grond
- M.C. Sernee, beleidsadviseur sector Gebiedsontwikkeling en Grond
- T.R. Smeelen, strategisch projectleider/programmamanager sector Jeugd, Zorg en Welzijn
- I.J.M. Speekenbrink, Statengriffier
- B.A.P. Stöver, treasurymanager sector Administratieve Financiële Dienstverlening
- P.G.J.M. Veldhuis, beleidsadviseur sector Ruimtelijke Inrichting
- A.W. Voordenhout, strategisch adviseur sector Administratieve Financiële Dienstverlening
- M. Wiegman, sectormanager sector Personele Dienstverlening

Externe relaties

- L. Cozijnsen, programmamanager Ontwikkelingsbedrijf NHN
- T. De Vries, partner Ernst & Young
- J. Drost, partner Ernst & Young
- A. Hoenderdos, directeur/bestuurder Randstedelijke Rekenkamer
- M. Neefjes, ambtenaar gemeente Koggenland
- W. Roosemalen, consultant/partner Roosemalen & Savelkoul B.V.

De Commissie heeft ook interviews gehouden met personen die een melding hebben gedaan. In verband met de vertrouwelijkheid neemt de Commissie de namen van deze personen niet in haar rapport op. Binnen deze groep zitten ook Statenleden, werknemers van de provincie en externe relaties. Voorts zijn op ambtelijk niveau nog twee vertrouwelijke gesprekken gevoerd.

Bijlage II

(Oud-)bestuurders

De heer **H.C.J.L. Borghouts** (GroenLinks) was in de periode 2002-december 2009 commissaris van de Koningin. Daarvoor was de heer Borghouts onder andere secretaris-generaal op het Ministerie van Justitie.

De heer **A. Moens** (GroenLinks) was gedeputeerde van maart 2007 tot 1 juni 2008. Moens trad tussentijds terug, omdat hij consultancy-activiteiten ging verrichten, onder meer voor Econcern.

De heer **H.M. Meijdam** (VVD) was gedeputeerde in de periode 1998-2005. In 2005 werd hij burgemeester in Zaanstad. Daarna vervulde de heer Meijdam diverse functies op het snijvlak tussen overheid en bedrijfsleven.

Mevrouw **E. Post** (VVD) is sinds 6 juli 2009 lid van het college van Gedeputeerde Staten. In de periode tussen het aftreden van de heer Borghouts en de benoeming van de heer Remkes als commissaris van de Koningin, nam zij deze functie waar.

Mevrouw **L.M. Driessen-Jansen** (VVD) was van juli 2009 tot april 2011 gedeputeerde. Mevrouw Driessen-Jansen is in januari 2012 benoemd tot burgemeester in de gemeente Leiderdorp.

De heer **A.M.C.A. Hooijmaijers** (VVD) was van 2005 tot 2009 gedeputeerde. Voor die tijd was hij onder meer wethouder in Amsterdam en Statenlid.

De heer **C. Mooij** (VVD) was gedeputeerde in de periode 1998-2009. Thans is de heer Mooij wethouder in de gemeente Haarlem.

De heer **B. Heller** (GroenLinks) was gedeputeerde tot 2011, nadat hij in 2008 partijgenoot Albert Moens was opgevolgd.

De heer **J.H.M. Bond** (CDA) is sinds 2003 actief in de provinciale politiek, als Statenlid en als fractievoorzitter van de Statenfractie. Vanaf 2007 is de heer Bond gedeputeerde.

Mevrouw **R. Kruisinga** (CDA) was gedeputeerde van 2003 tot 2011.

Mevrouw **S. Baggerman** (PvdA) was gedeputeerde in de periode 2007 tot 2011.

De heer **P. Visser** (PvdA) was gedeputeerde van 2007 tot 2009. Daarvoor was hij Statenlid en fractievoorzitter.

De heer **J.J. Schipper** (CDA) is gedeputeerde geweest in de periode 2003 tot 2007.

De heer **R. Meerhof** (PvdA) is van 2009 tot 2011 gedeputeerde geweest. Thans is de heer Meerhof (weer) Statenlid en wethouder in de gemeente Muiden.

De heer **P. Poelmann** (D66) is tussen 2003 en 2007 gedeputeerde geweest. Thans is hij dijkgraaf van het waterschap de Stichtse Rijnlanden.

De heer **J.W. Remkes** (VVD) is sinds juli 2010 commissaris van de Koningin. Hiervoor was hij onder meer lid van de Tweede Kamer, staatssecretaris en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

