



Extraparlementair besturen

ervaringen en lessen uit
de Limburgse praktijk
2019-2022

Gert-Jan Leenknecht
Martijn Groenleer

Tilburg Center for Regional Law and Governance
Tilburg University



Extraparlementair besturen

ervaringen en lessen uit
de Limburgse praktijk
2019-2022

Gert-Jan Leenknecht
Martijn Groenleer

Tilburg Center for Regional Law and Governance
Tilburg University

Inhoud

5	Een woord vooraf
---	------------------

eerste rapport Waar een wil is maart 2019 – maart 2020

8	1	Inleiding
9	2	Onderzoeksaanpak en methoden
12	3	(Extra)parlementaire bestuurscolleges: achtergrond
14	4	De vorming van het huidige Limburgse college
22	5	Korte vergelijking met andere bestuurscolleges
27	6	De extraparlamentaire bestuursvorm: eerste ervaringen
34	7	Het extraparlamentaire college in het bestuurlijke spanningsveld
36	8	Vragen voor de komende periode
39	9	Bevindingen
42	Bijlage 1	Lijst van geïnterviewden
43	Bijlage 2	Samenstelling begeleidingscommissie
44		Noten

tweede rapport Zonder verbinding geen vertrouwen maart 2020 – april 2021

50	1	Inleiding
51	2	Vraagstelling en aanpak
53	3	Belangwekkende gebeurtenissen tussen maart 2020 en april 2021
53	3.1	De coronapandemie en de gevolgen voor de Limburgse politiek
55	3.2	Integriteitskwestie gedeputeerde Koopmans en enquête
57	3.3	Het uiteenvallen van de Limburgse FvD-fractie
58	3.4	De (beperkte) invloed van de landelijke verkiezingen op 17 maart 2021
59	4	Ontwikkelingen in specifieke dossiers
59	4.1	De begrotingscyclus
60	4.2	De referendumverordening
62	4.3	De Provinciale Energie Strategie
63	4.4	Beleidskader circulaire economie
65	5	De kwestie-Vrehen en de val van het college

69	6	Analyse van gebeurtenissen en ontwikkelingen
69	6.1	De werking van het stelsel
76	6.2	De bestuurlijke en politieke context
85	6.3	De uitkomsten van het 'experiment'
87	7	Conclusies en vooruitblik
94	Bijlage 1	Lijst van geïnterviewden
96	Bijlage 2	Samenstelling begeleidingscommissie
97		Noten

derde rapport

Een kwestie van perspectief

april 2021 – juni 2022

104	1	Inleiding
105	2	Vraagstelling en aanpak
107	3	Een nieuw college
107	3.1	De vorming van het nieuwe college
111	3.2	Extraparlementair?
115	4	De werking van het stelsel
115	4.1	De politieke en maatschappelijke context
117	4.2	Samenwerking en verbinding
119	4.3	Regie en leiderschap
121	4.4	Stemmingen over Statenvoorstellen, amendementen en moties
126	4.5	Maatschappelijke partners
129	5	Enkele belangrijke dossiers
130	5.1	Begroting en financiële cyclus
132	5.2	Natuur en stikstof
134	5.3	Maastricht Aachen Airport
138	6	Vier rapporten over integriteit en bestuurscultuur
142	7	De extraparlementaire bestuursvorm: een kwestie van perspectief
143	7.1	Extraparlementair bestaat niet
145	7.2	Vertrouwen komt van twee kanten
146	7.3	Dualisme kent ook grenzen
148	8	Ten slotte: een wetenschappelijk perspectief op de extraparlementaire bestuursvorm
148	8.1	Reflectie op de onderzoeksbevindingen
151	8.2	Reflectie op de onderzoeksaanpak
153	Bijlage 1	Lijst van geïnterviewden
155	Bijlage 2	Samenstelling begeleidingscommissie
156		Noten

Voormalig gouverneur Theo Bovens schreef in juni 2019 over de extra-parlementaire bestuursvorm het volgende aan de formateurs: *"Zonder twijfel is deze vorm van provinciaal bestuur een interessante ontwikkeling, die in de Limburgse samenleving, bij onze partners, en ook elders in ons land en de buurlanden met grote aandacht zal worden gevolgd. Alleen al uit wetenschappelijke interesse zou ik voorstander zijn van een goede onafhankelijke monitoring van de uitwerking van deze bestuursvorm. Dat zou tevens nuttige diensten kunnen bewijzen bij een evaluatie aan het einde van de rit."*

Nu, ongeveer drie en een half jaar later, bijna 'aan het einde van de rit', kan de balans opgemaakt worden. En die balans is genuanceerd. Vanuit verschillende perspectieven zoals het dualisme, de bestuurscultuur, leiderschapsstijlen, politieke haalbaarheid, externe invloeden en vooral de interactie tussen mensen, wordt deze bestuursvorm in het boek, dat voor u ligt, geduid. Besturen is voorzien, maar is bovenal ook mensenwerk op basis van onderling vertrouwen.

Het was een goed initiatief om in 2019 te komen tot een meerjarig onderzoek naar deze bijzondere bestuursvorm. Een woord van dank aan de ruim 90 gesprekspartners die de afgelopen jaren een bijdrage hebben geleverd aan dit boek. Tenslotte ben ik de onderzoekers, Martijn Groenleer, Gert-Jan Leenknecht en het ondersteunend team, dankbaar voor hun zorgvuldige en scherpe analyse in politiek-bestuurlijk turbulente tijden.

Extraparlementair besturen is geen toverformule. Het is – zoals in dit boek aangetoond wordt – zelfs soms heel erg *parlementair* besturen. Samenwerken, verbinding zoeken en vooral naar de samenleving toe, duidelijkheid en beslisvaardigheid bieden in de aanpak van de Limburgse opgaven. In dat opzicht biedt dit boek daartoe duidelijke lessen en aanbevelingen voor de toekomst.

Emile Roemer

Commissaris van de Koning in de provincie Limburg



eerste rapport

Waar een wil is

maart 2019 - maart 2020

Een onderzoek naar de extraparlementaire
bestuursvorm in Limburg in de praktijk

mei 2020

1. Inleiding

In juni 2019 koos het Limburgse provinciebestuur voor een bijzondere bestuursvorm: een college dat niet is gebaseerd op partijpolitieke verhoudingen in de Staten, maar op de persoonlijke kwaliteiten die nodig zijn om een inhoudelijk collegeprogramma te realiseren. Daarmee is in de wisselwerking tussen bestuurscollege en Staten niet langer de gebruikelijke coalitie-oppositie-dynamiek bepalend. Steeds zal het college moeten zoeken naar – mogelijk wisselende – meerderheden bij de uitvoering van het collegeprogramma. Dat vraagt wellicht andere kwaliteiten van bestuurders en volksvertegenwoordigers, en mogelijk een andere stijl van samenwerken en besturen. Gedurende ruim tweeëneenhalf jaar, tussen februari 2020 en najaar 2022, wordt de wijze waarop het Limburgse bestuurscollege functioneert onderzocht. Daarbij wordt niet alleen nagegaan hoe de gekozen constructie in de context van de Limburgse politiek functioneert; een belangrijke vraag is ook wat daarvan in bredere zin kan worden geleerd over de samenwerking tussen bestuurscolleges en vertegenwoordigende organen in een tijd van politieke polarisatie en fragmentatie.

In dit eerste tussenrapport doen wij verslag van de bevindingen van het onderzoek naar de wijze van totstandkoming van het extraparlamenteaire bestuurscollege, de eerste ervaringen die zijn opgedaan tussen juli 2019 en maart 2020 en de verwachtingen en uitdagingen voor de komende collegeperiode.

2. Onderzoeksaanpak en methoden

9

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek dat wordt verricht tussen februari 2020 en najaar 2022 luidt:

Op welke wijze krijgt de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg concreet gestalte in de periode 2019-2023 en welke (tussentijdse) leerervaringen worden hierin opgedaan die relevant zijn voor de provinciale politiek alsook voor het Nederlandse openbaar bestuur?

Het doel van het onderzoek is na te gaan of met de gekozen bestuursvorm datgene wordt bereikt wat ermee is beoogd volgens het Collegeprogramma 2019-2023 – Vernieuwend Verbinden: verbindingen maken tussen de verschillende partijen en tussen politiek, bestuur en samenleving.

Onderzoeksfasering

Het gehele onderzoek kent tussen februari 2020 en najaar 2022 een drietal meetmomenten. In drie korte periodes zullen wij steeds interviews afnemen met bestuurders, Statenleden, leden van de ambtelijke organisatie en mogelijke andere betrokkenen over de wijze van besturen en samenwerken in de extraparlamentaire bestuursvorm. Daarnaast zullen wij gedurende de gehele periode doorlopend observaties verrichten door aanwezig te zijn bij vergaderingen van de Staten, bij commissievergaderingen en vergaderingen van het college. Ten slotte zullen we doorlopend een drietal inhoudelijke dossiers volgen waarover in de komende periode beslissingen moeten worden genomen en waarbij de verwachting is dat ideologische tegenstellingen binnen het college en in de Staten aan het licht zouden kunnen komen. In overleg met de opdrachtgever hebben wij ervoor gekozen de reguliere plannings- en begrotingscyclus, het dossier rondom de energietransitie en de invoering van het bindend correctief referendum te volgen. Wanneer een ander dossier onverwacht tot bestuurlijke en politieke spanningen zou leiden is er ruimte om ook daaraan bijzondere aandacht te schenken.

Schematisch weergegeven kent het onderzoek de volgende fasering:

Figuur 1
onderzoeks-
fasering

februari – maart 2020	nulmeting
februari – maart 2021	tweede meetmoment
mei 2022	derde meetmoment
doorlopend	observaties
doorlopend	drie inhoudelijke dossiers
oktober 2022	symposium over bevindingen
november 2022	oplevering eindrapport

Eerste fase: de nulmeting

De nulmeting – het eerste van de drie meetmomenten – brengt in kaart hoe de totstandkoming van het college van Gedeputeerde Staten is verlopen en wat de eerste ervaringen en verwachtingen zijn van gedeputeerden, Statenleden en andere betrokkenen voor de komende periode.

In februari en maart 2020 hebben wij vierentwintig interviews afgenomen (zie bijlage 1). De nadrukken die in elk van de gesprekken werden gelegd waren afhankelijk van de mate en wijze van betrokkenheid van de geïnterviewde bij het formatieproces en van de huidige rol in het provinciebestuur. De gesprekken met de (in)formateurs gingen met name over het proces dat tot de totstandkoming van het huidige college leidde. Waarom is gekozen voor een extra-parlementair college? Welke doelen worden ermee beoogd? Hoe verliep de selectie van de (kandidaat)gedeputeerden? Welke kwaliteiten werden gezocht? De gouverneur, gedeputeerden en fractievoorzitters in de Staten hebben wij gevraagd naar hun eerste ervaringen en verwachtingen. In gesprekken met enkele ambtenaren (de griffier van de staten, de provinciesecretaris/algemeen directeur) vroegen wij naar de wijze van samenwerken en naar veranderingen ten opzichte van de vorige collegeperiode.

Naast de interviews is de schriftelijke correspondentie rondom de collegevorming – brieven van de informateurs en formateurs aan de Staten met de aangehechte gespreksverslagen, alsmede het collegeprogramma – een belangrijke bron in deze eerste fase van het onderzoek. Betrouwbare cijfers over stemmingen naar aanleiding van collegevoorstellen, amendementen en

moties werden verstrekt door de ambtelijke ondersteuning van het college; via de website van de provincie Limburg werden de onderliggende vergaderstukken bestudeerd. Voorts verwerkten wij indrukken verkregen uit de vergaderingen van de Staten tijdens het najaar van 2019 en begin 2020 (videostreams) en uit observaties bij enkele commissievergaderingen. Ten slotte is gebruik gemaakt van de overvloedige berichtgeving in de regionale en landelijke media rondom de vorming van en de eerste ervaringen met het Limburgse college.

Het provinciebestuur heeft een begeleidingscommissie samengesteld die de uitvoering van het onderzoek en de voortgang daarvan monitort. In bijlage 2 is de samenstelling van de begeleidingscommissie weergegeven.

Bij het afnemen van de interviews is een vijftal trainees, werkzaam bij de provincie Limburg, de onderzoekers behulpzaam geweest. Bij elk interview was een van de trainees aanwezig; daarnaast hebben zij als sparringpartner gediend voor de onderzoekers door de indrukken die zij opdeden met de onderzoekers te bespreken. Ook in het vervolg van het onderzoek zullen de onderzoekers hen, indien en voor zover hun eigenlijke werkzaamheden dat toelaten, graag bij het project betrekken.

De interviews werden, op een na, alle afgenomen vlak voor de landelijke maatregelen in verband met de corona-uitbraak van kracht werden. Het laatste interview vond als gevolg daarvan telefonisch plaats. Daarna brak een periode aan waarin geen fysieke bijeenkomsten van de Staten, commissies en fracties plaatsvonden. Inmiddels – half mei – wordt daarmee weer een voorzichtig begin gemaakt, maar de gevolgen van de corona-uitbraak zullen zich in het provinciebestuur nog enige tijd doen voelen, zowel wat betreft de werkwijze als wat betreft inhoudelijke vraagstukken. Een tijdelijke wet maakt digitale besluitvorming voor de decentrale besturen mogelijk tot 1 september van dit jaar.¹ Zolang de corona-uitbraak voortduurt zullen besluitvormingsprocessen mogelijk anders verlopen dan bij aanvang van het onderzoek kon worden voorzien. In elk geval zal dat een onderwerp zijn in de gesprekken die wij in het vervolg van dit onderzoek nog zullen voeren met Statenleden, bestuurders en ondersteunende medewerkers.

3. (Extra)parlementaire bestuurscolleges: achtergrond

Het huidige Limburgse college van Gedeputeerde Staten wordt binnen de provinciale politiek en in de regionale en landelijke media in het algemeen betiteld als *extraparlamentair*. Deze aanduiding werd in een beslissend moment tijdens de vorming van het college gebruikt om aan te geven dat iets anders werd nagestreefd dan een 'traditionele' coalitie. Bestuurders zouden vooral worden gezocht op basis van hun inhoudelijke expertise en met het oog op het draagvlak dat nodig zou zijn voor een goed bestuur; hun partijlidmaatschap zou daaraan ondergeschikt zijn. We zullen hier dieper ingaan op de vraag wat de term 'extraparlamentair' inhoudt en in hoeverre het Limburgse college daadwerkelijk een extraparlamentair bestuurscollege is.

Daartoe schetsen we eerst kort de belangrijkste wettelijke uitgangspunten van het provinciaal bestuur. De samenwerking tussen het provinciale bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan is in hoofdzakelijk gegrond op twee samenhangende beginselen: de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders jegens de Provinciale Staten (artikel 167 Provinciewet) en de vertrouwensregel (artikel 49 Provinciewet).

De vertrouwensregel

In algemene zin houdt de vertrouwensregel in dat een bestuurscollege en individuele bestuurders alleen kunnen functioneren als ze het vertrouwen hebben van een meerderheid van de leden van het vertegenwoordigend orgaan. In sommige parlementaire stelsels moet dat vertrouwen aan het begin van de regeerperiode uitdrukkelijk worden uitgesproken door de volksvertegenwoordiging. In de Nederlandse context wordt gewoonlijk aangenomen dat bestuurders het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging genieten, tot blijkt – uit de aanname van een motie van afkeuring, de afwijzing van kernonderdelen van beleid of de verwerping van de begroting – dat het ontbreekt.² Binnen het provinciaal bestuur komt in de benoeming van de gedeputeerden door de Staten (artikel 35, eerste lid, Provinciewet) tot uitdrukking dat de gedeputeerden het vertrouwen van (een meerderheid in) de Staten hebben.

Politieke verantwoordelijkheid

Het aangrijpingspunt voor effectivering van de vertrouwensregel is de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders voor het door hen en in hun naam gevoerde bestuur. Het bestuur legt dagelijks verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging door het verstrekken van informatie, zowel uit eigen beweging als desgevraagd, in mondelinge of schriftelijke vorm. Het opzeggen van het vertrouwen in een bestuurder of het gehele bestuurscollege door de volksvertegenwoordiging leidt noodzakelijkerwijs tot het ontslag van de betreffende bestuurder(s). De ratio daarvan is dat alleen het vertegenwoordigend orgaan is gekozen; het bestuur heeft geen eigen kiezersmandaat en wordt slechts indirect gelegeitimeerd door het vertegenwoordigend orgaan, in de vorm van het vertrouwen dat wordt gesteld in de bestuurlijk verantwoordelijken.

(Extra)parlementair: bepalende factoren

Wanneer de verhouding tussen een bestuurscollege en de volksvertegenwoordiging wordt gekenmerkt door een – geschreven, dan wel ongeschreven – vertrouwensregel, spreken we van een *parlementair regeringsstelsel*. Dat geldt dus ook voor het provinciale bestuursstelsel dat is neergelegd in de Provinciewet. Daarbinnen kan de mate van binding tussen bestuurscollege en parlement sterk zijn, of juist zwakker. Als die binding zwak is, spreken we van een *extraparlamentair* college. Daarbij moeten we vaststellen dat er geen sprake is van een scherp onderscheid tussen duidelijk verschillende categorieën. Parlementaire en extraparlamentaire colleges verschillen niet *principeel* van elkaar, maar eerder *gradueel*. Wat zijn de bepalende factoren voor de mate van binding? De onderstaande aspecten lijken ons daarbij van belang.

- Betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van het bestuurscollege: onderhandelen de fracties over de samenstelling en personele bezetting van het bestuurscollege? Wie heeft de regie over dat proces?
- Herkomst van de bewindslieden: zijn de kandidaat-bestuurders door de parlementaire fracties voorgedragen? Zijn kandidaten door een formateur zelfstandig benaderd en geselecteerd? Zijn kandidaten gezocht binnen de parlementaire fracties, of daarbuiten maar wel binnen de betreffende partijgeledingen, of geheel los van de in het parlement vertegenwoordigde partijen?

- Wijze van installatie van het bestuurscollege door het parlement: is er sprake van goedkeuring van voordrachten, een formele benoeming, het uitdrukkelijk uitspreken van vertrouwen (vertrouwensvotum)?
- Afspraken tussen de parlementaire fracties: is er een regeerakkoord waarin beleidsafspraken zijn vastgelegd? Is dat akkoord ondertekend door de deelnemende fracties? Is er een collegeprogramma, al dan niet op basis van de verkiezingsprogramma's van (een deel van) de fracties? Zijn er andere afspraken tussen fracties (bijvoorbeeld een gedoogconstructie)?
- Afspiegeling van de samenstelling van het parlement in het bestuurscollege: in hoeverre vertegenwoordigt de politieke samenstelling van het college een meerderheid van de fracties in het parlement? Beschouwen de fracties het college of de bewindslieden als 'hun' college of bewindspersoon? Hoe breed is de parlementaire meerderheid (als die er is) die het college steunt?

Aan de hand van deze factoren kunnen we trachten het extraparlamentaire karakter van het huidige Limburgse bestuurscollege te duiden. Daartoe bespreken wij het verloop van de formatie van het college van Gedeputeerde Staten en de daaruit resulterende mate van binding tussen het college en de Provinciale Staten.

4. De vorming van het huidige Limburgse college

Uitslag van de provinciale verkiezingen in Limburg in 2019

De verkiezingen voor de leden van de Provinciale Staten vonden plaats op 20 maart 2019.³ In Limburg stonden in totaal 47 Statenzetels op het spel. Na telling van de stemmen bleek het CDA de grootste partij te zijn: het behaalde negen zetels (een verlies van twee zetels). Grootste winnaar was Forum voor Democratie dat niet eerder in de Staten was vertegenwoordigd, en nu zeven zetels behaalde. De winst van Forum ging nauwelijks ten koste van de PVV, die er eveneens zeven kreeg (een verlies van twee zetels). De SP verloor de helft van haar zetels en behield er vier. PvdA en D66 verloren elk een zetel en kwamen beide op drie zetels. Een kleine winst was er voor GroenLinks, dat van twee naar vier zetels ging. Lokaal-Limburg en PvdD behaalden beide twee zetels; voorheen hadden beide een zetel. VVD en 50Plus behielden respectievelijk vijf zetels

en een zetel. De Volkspartij Limburg, die in de oude Staten een zetel had, had niet meegedaan aan de provinciale verkiezingen en keerde dus niet terug in de Staten.

De verkiezingsuitslag gaf daarmee een duidelijke verschuiving naar rechts te zien; tegelijk wonnen aan de linkerkant zowel GroenLinks als PvdD in totaal drie zetels. De traditionele middenpartijen CDA en PvdA verloren beide licht; in die zin was ook sprake van polarisatie. Bovendien maakte de groei van Lokaal-Limburg, een platform voor lokale Limburgse partijen, het beeld nog ingewikkelder. De verkiezingsuitslag maakte duidelijk dat de vorming van een coalitie die recht zou doen aan de partijverhoudingen in de Staten complex zou worden.⁴

Verkennde gesprekken

Het CDA nam, als grootste partij, direct na de verkiezingen het initiatief om tot de vorming van een nieuw college van Gedeputeerde Staten te komen. CDA-lijsttrekker Koopmans voerde met vertegenwoordigers van alle elf in de Staten gekozen partijen verkennde gesprekken, waarin zij werden gevraagd naar hun opvattingen en wensen ten aanzien van het te vormen college. Ondanks de complexe verkiezingsuitslag leek veel mogelijk: partijen sloten elkaar niet bij voorbaat uit van een mogelijke samenwerking. Alleen de SP gaf aan dat haar, gezien het forse verlies bij de verkiezingen, een rol op de achtergrond paste. Ook werden gedoogconstructies en werken met wisselende meerderheden als mogelijkheden genoemd.⁵

De pre-informatiefase

In de vergadering van 28 maart 2019 benoemden de Staten Koopmans en Gabriëls (wethouder voor de gemeente Weert, voor de partij Weert Lokaal; landelijk lid van GroenLinks) tot pre-informatie. In deze fase werd een tussenstap gezet: de inzet was nog niet de vorming van een mogelijke coalitie, maar het inhoudelijk uitdiepen van een beperkt aantal thema's.⁶ Het vraagstuk van de energietransitie werd daarbij uitdrukkelijk genoemd. Daartoe vonden gesprekken plaats met de grootste partij (het CDA) en met de partijen die zetels hadden gewonnen (Forum voor Democratie, GroenLinks, Partij voor de Dieren en Lokaal-Limburg).⁷ Na deze gesprekken concludeerden Koopmans en Gabriëls opnieuw dat veel mogelijk leek en dat geen van de fracties andere partijen

uitsloot.⁸ Op basis hiervan en met het oog op de eerdere gespreksronde met alle elf partijen, stelden zij dat het versterken en aanvullen van de zittende coalitie de voorkeur zou hebben. Welke partijen daarvoor in aanmerking zouden komen, werd op dat moment nog niet aangegeven. Op 18 april gaven de Staten de informateurs de opdracht de concrete mogelijkheden tot aanvulling en versterking van de zittende coalitie van CDA, VVD, D66 en PvdA verder te onderzoeken.

De informatiefase

Begin mei werd door de informateurs op basis van de gevoerde gesprekken een achttal uitgangspunten geformuleerd voor het verdere verloop van de formatie. Deze uitgangspunten hadden betrekking op openheid en transparantie, inclusiviteit, focus op het belang van Limburg, euregionale samenwerking, participatie en draagvlak, klimaat- en energietransitie, privacy en ten slotte financiën.⁹ De uitgangspunten werden op 10 mei door alle fracties onderschreven; alleen de SP maakte een tweetal voorbehouden bij specifieke passages.

Vervolgens vonden verdiepende gesprekken met alle fracties plaats, in combinaties van (vertegenwoordigers van) twee, drie of vier fracties, over concrete inhoudelijke vraagstukken. De inspanningen van de informateurs waren daarbij gericht op aanvulling en versterking van het zittende college. Een voor de hand liggende optie was aanvulling met (alleen) GroenLinks; die coalitie zou in de Staten de kleinst mogelijke meerderheid hebben, hetgeen onwenselijk werd geacht. Gezocht werd daarom naar aanvulling van de zittende coalitie met (ten minste) twee partijen. Na gesprekken met alle fracties concludeerden de informateurs dat op grond van hun inhoudelijke standpunten in beginsel elke coalitie mogelijk leek te zijn; slechts de politiek-bestuurlijke wil tot samenwerking zou doorslaggevend zijn.

Deze vaststelling resulteerde in enkele concrete vragen aan alle fracties.

De zittende coalitiepartners CDA, VVD, PvdA en D66 werd gevraagd:

- "1. Heeft u de bereidheid om een coalitie te vormen, bestaande uit de partijen CDA, VVD, PvdA, D66 versterkt en aangevuld met: PVV en een andere partij?
2. Heeft u de bereidheid om een coalitie te vormen, bestaande uit de partijen CDA, VVD, PvdA, D66 versterkt en aangevuld met: FvD en een andere partij?"

Aan GroenLinks, kennelijk de eerste kandidaat voor aanvulling van de coalitie, werd gevraagd: "1. Heeft u de bereidheid om een coalitie te vormen, bestaande

uit de partijen CDA, VVD, PvdA, D66 versterkt en aangevuld met: GroenLinks en PVV? 2. Heeft u de bereidheid om een coalitie te vormen, bestaande uit de partijen CDA, VVD, PvdA, D66 versterkt en aangevuld met: GroenLinks en FvD?”¹⁰

De fracties van PvdA, D66 en GroenLinks beantwoordden elk de beide aan hen voorgelegde vragen negatief. Daarmee was aanvulling en versterking van de zittende coalitie als richting van de formatie van de baan. De informateurs deelden deze conclusie op 24 mei aan de Staten mede. In dezelfde brief duiden zij aan welk vervolg de formatie zou dienen te krijgen: “(...) hierom, en nogmaals vanuit onze belangrijke constatering dat op inhoud elke coalitie mogelijk was, maar dat op basis van de politiek-bestuurlijke wil dit uiteindelijk niet mogelijk bleek te zijn, concluderen wij, om misschien niet naar de letter van de opdracht, maar wat ons betreft volstrekt in de geest van de opdracht, uw Staten te adviseren om te komen tot een extraparlamenteair college van maximaal zeven gedeputeerden. Een college waarbij niet het partijlidmaatschap van de kandidaten doorslaggevend is, maar én draagvlak, én de bestuurlijke en/of inhoudelijke expertise én geschiktheid.”

De formatiefase

De samenstelling van een extraparlamenteair college werd ter hand genomen door formateurs Koopmans en Straus (VVD). Alle Statenfracties werden uitgenodigd om met de formateurs te spreken over de thema's die een plek zouden moeten krijgen in het collegeprogramma en over de personele samenstelling van het extraparlamenteaire college. Daarbij gaven zij aan dat de kandidaat-gedeputeerden afkomstig konden zijn uit het brede politieke spectrum, waarbij ruimte zou zijn voor een tweetal gedeputeerden van linkse en/of lokale signatuur.¹¹ Met uitzondering van de SP zijn alle fracties op de uitnodiging ingegaan. Ten behoeve van de formatie in deze fase werd door de formateurs een profielschets voor de gedeputeerden vastgesteld¹² en werd een formatieprotocol opgesteld waarin afspraken stonden over de ambtelijke ondersteuning, de informatievoorziening en de rol van de formateurs.¹³ Op 7 juni presenteerden de formateurs zeven kandidaat-gedeputeerden en een portefeuilleverdeling aan de Staten. Op 28 juni werd de formatie afgerond met de presentatie aan de Staten van het collegeprogramma, dat was gebaseerd op de eerder vastgestelde uitgangspunten; aansluitend werden de kandidaat-gedeputeerden door de Staten benoemd.

De rol van de gouverneur in de formatie

In het gehele (in)formatieproces speelde de gouverneur een bescheiden rol. Volgens de Provinciewet¹⁴ wordt hij geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen en vervolgens in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken. Bij brief van 24 juni 2019 deelde hij zijn opvattingen met de beide formateurs. Hij wijst daarin op het bijzondere karakter van het gevormde college, vraagt aandacht voor de mogelijke gevolgen voor de samenwerking tussen het college en de Staten en tussen de fracties onderling, en pleit voor rolvastheid, transparantie en een consistent en betrouwbaar beleid.

Herkomst van gedeputeerden en betrokkenheid van fracties

Uit de interviews komt naar voren dat bij aanvang van de laatste fase in het formatieproces – de ‘extraparlamentaire fase’ – voor de meeste betrokkenen duidelijk was dat de kern van het te vormen college uit gedeputeerden van CDA- en VVD-huize zou bestaan: de grootste partij en de ‘natuurlijke partner’ daarvan. Het uitgangspunt van de beide formateurs was bij aanvang van deze fase dat het CDA twee gedeputeerden zou leveren en de VVD een. Voor de resterende posten – ten hoogste vier¹⁵ – werden de overige fracties uitgenodigd kandidaat-gedeputeerden aan te dragen. Zoals hierboven aangegeven, gaven de formateurs aan dat plaats zou zijn voor twee kandidaten van linkse en/of lokale signatuur. Daarmee lag in feite in grote lijnen de politieke samenstelling van het college vast.

Parallel aan de uitnodigingen aan de fracties werden door de formateurs rechtstreeks kandidaten uit de fracties van Forum voor Democratie en PVV benaderd (respectievelijk Burlet en Housmans), alsmede twee kandidaten van buiten de Staten. Een daarvan (Brugman) was wethouder voor VENRAY Lokaal en landelijk lid van GroenLinks, een (Dritty) was directeur van de Euregio Rijn-Maas-Noord en lid van de lokale partij GBBL in Landgraaf. Beiden stelden zich na gesprekken met de formateurs¹⁶ kandidaat zonder de voorafgaande instemming van de geestverwante fracties in de Staten, respectievelijk GroenLinks en Lokaal-Limburg. Voor GroenLinks was het op persoonlijke titel toetreden van de betreffende kandidaat tot het college zelfs reden haar roeyement als lid van de partij in gang te zetten, wat begin februari 2020 daadwerkelijk gebeurde.¹⁷

Alle fracties werden in deze fase betrokken bij de totstandkoming van het college, in de zin dat ze kandidaat-gedeputeerden konden aandragen. De regie over dat proces lag geheel bij de formateurs. Zij hebben, op basis van de door hen opgestelde profielschets en aan de hand van het formatieprotocol, zelf de kandidaat-gedeputeerden geselecteerd en afspraken gemaakt over de portefeuilleverdeling. De kaders waarbinnen dat zou gebeuren lagen grotendeels vast. Voor enkele geïnterviewden was de gang van zaken aanleiding om op te merken dat de uitnodiging aan de fracties om kandidaten te suggereren weinig werkelijke betekenis had en in feite achterwege had kunnen blijven.

Vaststelling van het collegeprogramma en benoeming van gedeputeerden

Aan het huidige Limburgse college ligt geen akkoord tussen samenwerkende Statenfracties ten grondslag, maar een door het college zelf opgesteld programma. Hoewel het inhoudelijk niet wezenlijk verschilt van een coalitieakkoord zoals dat aan het vorige college ten grondslag lag, bindt het in politieke zin uitsluitend de gedeputeerden jegens elkaar. Het brengt geen politieke binding tussen college en Statenfracties tot stand, en evenmin tussen Statenfracties onderling. Het programma werd ambtelijk voorbereid op basis van de eerder in het proces vastgestelde acht uitgangspunten, met inachtneming van de verkiezingsprogramma's van alle Statenfracties en het verloop van het (in) formatieproces tot dan toe. De formateurs stelden in samenspraak met de kandidaat-gedeputeerden de financiële kaders en een portefeuilleverdeling vast.

Het conceptprogramma werd door de formateurs op 24 juni aan de Staten gezonden. In de vergadering van 28 juni werd het door de formateurs toegelicht en besproken, waarbij alle fracties een reactie gaven en hun vragen werden beantwoord. Een stemming over het programma vond niet plaats; wel werd een tweetal moties aangenomen, over de te betrachten transparantie en het belang van integriteit, en over de wijze waarop met het budgetrecht zou worden omgegaan.¹⁸ Uiteindelijk werd de definitieve tekst van het collegeprogramma (Collegeprogramma 2019-2023 – Vernieuwend Verbinden) door het college formeel vastgesteld in haar constituerende vergadering van 2 juli 2019.

Uit de interviews maakten wij op dat verschillend wordt gedacht over de mate waarin fracties toch gebonden zouden zijn aan het collegeprogramma. Een reden daarvoor is dat het programma is gebaseerd op de acht uitgangspunten

die begin mei 2019 waren opgesteld en waarmee wel alle fracties schriftelijk akkoord zijn gegaan (behoudens, zoals reeds genoemd, twee voorbehouden gemaakt door de SP). Aangezien het programma een uitwerking is van die door alle fracties aanvaarde uitgangspunten, zo stelde een geïnterviewde, kunnen fracties niet volhouden geheel ongebonden te zijn. Anderen gaven echter aan zich geheel vrij te voelen om afstand te nemen van het collegeprogramma.

Na de presentatie en toelichting van het collegeprogramma werden de kandidaat-gedeputeerden benoemd door de Staten in een geheime stemming, zoals voorgeschreven in artikel 35, eerste lid, van de Provinciewet. In feite komt in die benoeming de vertrouwensrelatie tussen (een meerderheid in) de Staten en het nieuwe college tot uitdrukking. Op dit punt wijkt de wijze waarop in de provinciale bestuurlijke context die vertrouwensregel tot uitdrukking komt af van de wijze waarop dat op nationaal niveau gebeurt: ministers en staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen bij koninklijk besluit,¹⁹ niet door de volksvertegenwoordiging. Verondersteld wordt dat een nieuw kabinet het vertrouwen geniet van een meerderheid in de Tweede Kamer, voornamelijk omdat er gewoonlijk een coalitieakkoord aan dat kabinet ten grondslag ligt. In het geval van het huidige Limburgse college ontbreekt zo'n akkoord juist.

Afspiegeling en 'eigenaarschap'

Hoewel het college niet steunt op een akkoord tussen fracties in de Staten, weerspiegelt de politieke samenstelling van het college wel een ruime meerderheid in de Staten. De fracties van CDA, VVD, Forum en PVV – de partijen waarvan vijf van de zeven gedeputeerden lid zijn²⁰ – vertegenwoordigen 28 van in totaal 47 Statenzetels. Daaruit zou opgemaakt kunnen worden dat het college in feite kan rekenen op een solide basis in de Staten. Vertegenwoordigers van andere fracties gaven in de interviews aan te verwachten dat als het erop aankomt, “de gelederen zich sluiten” en het college door die vier fracties zal worden gesteund. In de praktijk blijkt het college in veel gevallen inderdaad op de steun van in elk geval deze vier fracties te kunnen rekenen; vaak is er zelfs sprake van een zeer ruime meerderheid in de Staten. Toch is het ook al meerdere malen voorgekomen dat de vier fracties niet op een lijn zaten. In de Statenvergadering van 14 februari 2020 werd bijvoorbeeld het voorstel over de financiële dekking van de aanleg van een fietsroute door de voormalige mijnstreek, de *Leisure Lane*, niet gesteund door zes leden van Forum en een lid van de PVV;

in de vergadering van 22 november 2019 stemde de PVV als enige van de vier genoemde partijen voltallig voor een amendement op het collegevoorstel, ingediend door de PvdD. Tot politieke problemen voor het college leidden deze en vergelijkbare voorvallen²¹ echter niet.

De vier genoemde fracties en de fracties van 50Plus, PvdD en Lokaal-Limburg duiden het college uitdrukkelijk aan als een extraparlamentair college, niet als een coalitie. Daarentegen beschouwen met name de fracties van PvdA, GroenLinks, D66 en SP zichzelf als de 'oppositiegroep' in de Staten. In feite impliceert die opstelling dat zij het college wel als een 'coalitie' zien – zij het geen traditionele, op een akkoord tussen Statenfracties gebaseerde coalitie. Een van de geïnterviewden stelde dat het college feitelijk functioneert als een vierpartijencoalitie, waarbij verbreding is gezocht naar de linkerzijde en naar de lokale politiek om meer draagvlak te realiseren.

Resumerend: de mate van binding tussen college en Staten

In de verkenningfase en de (pre-)informatiefase werden alle elf fracties betrokken bij het formatieproces. Deze fasen van het proces verliepen op min of meer traditionele wijze. Gesproken werd, onder regie van de informateurs, over de inhoudelijke opvattingen van alle fracties ten aanzien van uiteenlopende thema's en over mogelijke combinaties voor politieke samenwerking. Die nauwe betrokkenheid duurde tot het moment waarop werd gekozen voor de extraparlamentaire weg. Fracties werden daarna wel uitgenodigd om kandidaat-gedeputeerden aan te dragen en met de formateurs te spreken over de thema's voor het collegeprogramma, maar er vonden geen onderhandelingen plaats met – of tussen – lijsttrekkers of vertegenwoordigers van de verschillende fracties. De regie over de beslissende fase van het formatieproces, inclusief de selectie van gedeputeerden en de totstandkoming van het collegeprogramma, was geheel in handen van de beide formateurs. De rol van de fracties lijkt daarin uiteindelijk zeer beperkt te zijn geweest.

Het resultaat van het formatieproces is een college van zeven gedeputeerden met een voornamelijk centrumrechtse signatuur, die in dat opzicht de verkiezingswinst van Forum voor Democratie en de rechts georiënteerde meerderheid in de samenstelling van de Staten als geheel weerspiegelt. Vijf van de gedeputeerden zijn afkomstig uit vier fracties die samen 28 zetels in de Staten hebben.

Twee gedeputeerden zijn van buiten de Provinciale Staten afkomstig, in de zin dat zij niet tot Statenlid waren verkozen bij de verkiezingen van 20 maart 2019. Een van hen had zelfs geen directe binding met de in de Staten vertegenwoordigde partijen.

Er is geen coalitieakkoord gesloten tussen Statenfracties; het college presenteerde zelf een programma dat is gebaseerd op de acht uitgangspunten die in een eerdere fase door alle fracties – op de meermaals genoemde voorbehouden gemaakt door de SP na – zijn aanvaard. Die acht uitgangspunten zijn weinig ideologisch van aard en tamelijk algemeen geformuleerd; het zijn vooral algemene politieke spelregels of 'fatsoensnormen'. Voor het overige is in het programma aansluiting gezocht bij de verkiezingsprogramma's van alle elf in de Staten vertegenwoordigde fracties.

5. Korte vergelijking met andere bestuurscolleges

Het extraparlamentaire karakter van het Limburgse bestuurscollege kan ook worden geduid door een korte vergelijking met enkele andere bestuurscolleges die, volgens de gangbare opvattingen, kunnen worden aangeduid als sterker parlementair dan wel extraparlamentair. Vanzelfsprekend is het onderstaande niet bedoeld als een volledig overzicht van alle voorkomende vormen en varianten; er worden slechts enkele relevante voorbeelden besproken.

Het huidige *kabinet-Rutte III* (2017-) is een 'traditioneel' coalitiekabinet, gevormd en gedragen door vier fracties van partijen die na de verkiezingen tezamen een (krappe) meerderheid in de Tweede Kamer hadden. Onder regie van achtereenvolgens een verkenners, een drietal informateurs en een formateur werd door onderhandelaars namens vier fracties een conceptregeerakkoord tot stand gebracht en werden kandidaat-bewindslieden geselecteerd.²² De zo gevormde coalitie kon bij aantreden rekenen op de steun van de kleinst mogelijke meerderheid in de Tweede Kamer; doordat in september 2019 een lid van de VVD-fractie uit de fractie werd gezet, en dat lid vervolgens zijn Kamerzetel behield, is die meerderheid er inmiddels niet meer.²³ In de Eerste Kamer heeft het kabinet sinds de verkiezingen van 27 mei 2019 evenmin een meerderheid.

Het is daarmee op een haar na een parlementair minderheidskabinet. Vermelding verdient nog het toetreden tot het kabinet van Van Rijn (PvdA) als minister van Medische Zorg en Sport op 23 maart 2020.²⁴ Van Rijn trad op verzoek van de premier op persoonlijke titel toe voor de duur van drie maanden, om het plotselinge aftreden van VVD-minister Bruinsma op te vangen. Hoewel hij dat deed met instemming van de fractievoorzitter van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer – hij wordt daarom wel ‘uitleenminister’ genoemd – beschouwt die fractie Van Rijn niet als ‘haar’ minister.²⁵ Het gaat hier om een uitzonderlijke situatie die samenhangt met de corona-uitbraak; toch kan het gezien worden als een tijdelijk extraparlamentair trekje.

Het *vorige Limburgse college van Gedeputeerde Staten* (2015-2019) leek veel op het kabinet-Rutte III, in de zin dat het ook hier ging om een ‘traditionele’ coalitie, tot stand gebracht door onderhandelingen tussen de deelnemende Statenfracties. Beleidsafspraken voor de komende bestuursperiode werden neergelegd in een coalitieakkoord (Coalitieakkoord 2015-2019 – In Limburg bereiken we meer!). Het college steunde lange tijd op een ruime meerderheid in de Staten; eind september 2018 brak de SP met de coalitie en resteerde een krappe meerderheid van een zetel.²⁶ Zowel wat betreft de wijze van totstandkoming als wat betreft de binding tussen college en Statenfracties was het een parlementair college.

Het *huidige college van B&W van de gemeente Weert* (2018-) kan worden gezien als een voorbeeld van een nog sterker parlementair bestuurscollege. De fracties van Weert Lokaal, VVD en CDA waarop het college hoofdzakelijk steunt, vertegenwoordigen samen 23 van in totaal 29 raadszetels. Oorspronkelijk was ook de SP onderdeel van de coalitie, maar de beide raadsleden en de wethouder verlieten begin oktober 2018 de partij na een conflict met de landelijke partijtop.²⁷ Een van hen vormt nu een eigen raadsfractie, de ander sloot zich aan bij Weert Lokaal. De voormalige SP-wethouder is nu partijloos. Ook D66 steunt het college, maar levert geen wethouder. Daardoor steunt het college feitelijk op een coalitie van 25 raadszetels. Het is daarmee een bijna raadsbrede coalitie,²⁸ gebaseerd op een akkoord (Programma 2018-2022 – Weert koerst op verbinding) dat door alle fracties behalve de fracties van de PvdA (een zetel) en DUS Weert (drie zetels) is ondertekend.

Wanneer we zoeken naar voorbeelden van extraparlamentaire bestuurscolleges, wordt vaak het *kabinet-Den Uyl* (1973-1977) genoemd.²⁹ Dat kabinet was in feite deels extraparlamentair, deels parlementair. De basis werd gevormd door een coalitie tussen PvdA en D66, gevormd door onderhandelingen tussen de beide fracties. PvdA en D66 hadden samen echter geen meerderheid in de Tweede Kamer. Vervolgens sloten bewindslieden van KVP-, ARP- en PPR-huize aan bij de zo gevormde romp van het kabinet. Daarbij waren de respectieve fracties in de Tweede Kamer betrokken: zij stemden elk in met toetreding van hun partijgenoten tot het kabinet. Daardoor steunde het kabinet in feite op een ruime meerderheid in de beide Kamers. Deze samenwerking was niet gebaseerd op een regeerakkoord. Tijdens de formatie werd een zogenoemd werkdocument gebruikt om te beslissen over de hoofdlijnen van het te voeren beleid; bij zijn aantreden presenteerde het kabinet een regeerprogramma. De fracties van PvdA en D66 zagen het kabinet als 'hun' kabinet, de andere betrokken fracties beschouwden het als extraparlamentair.³⁰ Daarmee lijkt het kabinet-Den Uyl in meerdere opzichten op het huidige Limburgse college; bij de vorming van dat laatste college lijkt in de formatiefase minder sprake te zijn geweest van betrokkenheid (in de zin van onderhandelingen en instemming) van de fracties bij de samenstelling van het college.

De *Europese Commissie* is een voorbeeld van een sterker extraparlamentair bestuurscollege. Wanneer na de verkiezingen voor het Europees Parlement een nieuwe Commissie wordt gevormd, wordt eerst een beoogd voorzitter aan het Parlement voorgedragen door de Europese Raad, die hoofdzakelijk bestaat uit de regeringsleiders van de lidstaten. Bij de keuze van de voor te dragen kandidaat wordt rekening gehouden met de uitslag van de Europese verkiezingen; gewoonlijk behoort de kandidaat tot een politieke partij die deel uitmaakt van de grootste politieke familie in het Parlement. De huidige voorzitter, Von der Leyen, was niet verkiesbaar voor het Europees Parlement, maar is wel lid van de Duitse christendemocraten, die behoren tot de grootste groep in het Europees Parlement, de Europese Volkspartij (EPP). De beoogde voorzitter presenteert een politiek programma aan het Parlement, dat vervolgens besluit over benoeming van de kandidaat. Daarna volgt de selectie van overige commissarissen; elke nationale regering draagt daartoe een kandidaat aan. Na hoorzittingen met alle kandidaten wordt het college als geheel benoemd door het Parlement.³¹ Commissarissen hebben geen politieke band met de fracties in het

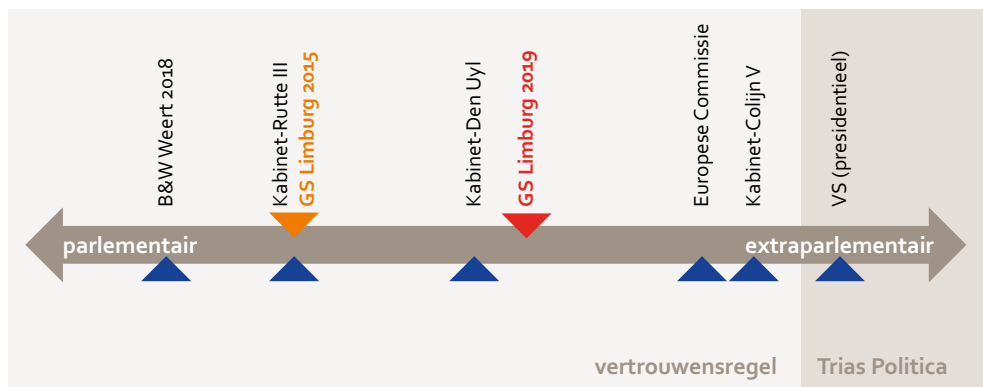
Parlement. De samenstelling van het college vormt geen afspiegeling van de politieke verhoudingen in het Parlement; het weerspiegelt hooguit de politieke 'hoofdkleur' van de 27 nationale regeringen.³² Tegelijk ligt aan de samenwerking tussen Commissie en Parlement wel een vertrouwensregel ten grondslag: het Parlement kan de Commissie als geheel – niet individuele commissarissen – heenzenden door in meerderheid een motie van afkeuring aan te nemen.³³

Overigens werd bij de vorming van de Commissie-Juncker in 2014 het door het Europees Parlement zelf voorgestelde *Spitzenkandidaten*-systeem gehanteerd, waarbij de leider van de grootste fractie in het Parlement 'automatisch' door de Europese Raad zou worden voorgedragen als voorzitter van de Commissie.³⁴ De gedachte was dat daarmee de kiezers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement invloed zouden kunnen hebben op de keuze van de volgende Commissievoorzitter. Deze constructie was niet op een bindende Europese rechtsregel gebaseerd, maar op een door het Parlement aangenomen resolutie. De verdere vorming van de Commissie verliep vervolgens zoals hierboven is geschetst. In theorie zou dat een iets sterkere binding tussen de grootste fractie in het Parlement en de Commissie opleveren, ofwel een meer parlementair regeringsstelsel. Deze wijze van benoeming van de voorzitter werd bij de benoeming van de huidige voorzitter tegen de wens van het Parlement door de Europese Raad weer verlaten, omdat zij te veel zou interfereren met de belangen van de nationale regeringen bij benoeming van een geschikte voorzitter.

Het *kabinet-Colijn V* (1939), het kortst zittende Nederlandse kabinet in onze parlementaire geschiedenis, is een voorbeeld van een sterk extraplementair kabinet. Na een moeizame formatieperiode, met meerdere mislukte pogingen om een coalitie te smeden op basis van de verkiezingsuitslag, werd het in slechts enkele dagen zonder enige parlementaire betrokkenheid in elkaar gezet door formateur Colijn.³⁵ Zijn vijfde kabinet bestond uit bewindslieden van CHU- en ARP-huize en een zestal liberalen, waarvan er vijf partijloos waren. Het kabinet bevatte daarmee meer liberalen dan er op dat moment in de Tweede Kamer zaten. Zes bewindslieden kwamen van buiten de politiek; vijf (inclusief Colijn zelf) waren eerder minister geweest. Op 25 juli 1939 presenteerde het nieuwe kabinet zich aan de Tweede Kamer, die het direct heenzond door aanname van een motie van afkeuring (de motie-Deckers). Het kabinet werd op 27 juli demissionair; op 10 augustus werd het opgevolgd door het kabinet-De Geer II.

Aan de werking van het *presidentiële regeringsstelsel van de Verenigde Staten* ligt geen vertrouwensregel ten grondslag; daarmee is de Amerikaanse regering per definitie extraparlamentair. Uitgangspunt van de Amerikaanse constitutie is een strikte scheiding tussen de uitvoerende en de wetgevende (en de rechterlijke) macht: Trias Politica in een bijna zuivere vorm. De president en het Congres (bestaand uit het Huis van Afgevaardigden en de Senaat) hebben elk een eigen kiezersmandaat en helder gescheiden taken en bevoegdheden. Uiteenlopende *checks and balances* zijn bedoeld om te voorkomen dat een van de instituties te machtig zou worden. Voorbeelden daarvan zijn het legislatief veto van de president, het budgetrecht van het Congres, de goedkeuring door de Senaat die is vereist voor veel presidentiële benoemingen en de impeachmentprocedure. De president stelt zelf zijn regering samen, maar voor de benoeming van de leden van die regering is (met uitzondering van de met hem gekozen vicepresident) steeds goedkeuring van een meerderheid in de Senaat nodig. De rol van de Amerikaanse Senaat is in dat opzicht enigszins vergelijkbaar met die van het Europees Parlement bij de benoeming van de Europese Commissie. Een belangrijk verschil is dat wanneer een lid van de Amerikaanse regering eenmaal is benoemd, er geen enkele binding is tussen de ministers en het Congres. Het Congres kan noch de ministers, noch de president heenzenden, afgezien van de impeachmentprocedure. Die is echter bedoeld als 'ultimum remedium' in het geval een hoge functionaris zich schuldig maakt aan '*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*',³⁶ niet als instrument om politieke meningsverschillen of vertrouwenskwesaties op te lossen. Zolang de president vertrouwen houdt in zijn ministers kunnen ze aanblijven, ongeacht de opvatting daarover van het Congres. Voor het ontslag van ministers door de president is geen goedkeuring van de Senaat vereist.³⁷

De hierboven geschetste voorbeelden vormen in feite verschillende modaliteiten in de mate van binding tussen een bestuurscollege en de volksvertegenwoordiging. Hieronder zijn deze voorbeelden weergegeven als posities op een continuüm tussen volledig parlementair en volledig extraparlamentair.



Figuur 2 (extra) parlementaire bestuurscolleges

Vanzelfsprekend is de afstand tussen de aangeduide posities op de lijn vatbaar voor discussie, afhankelijk van het gewicht dat aan de verschillende kenmerken wordt toegekend. Toch zijn aan de hand van de beknopte vergelijking wel enkele vaststellingen te doen. Het huidige Limburgse college van Gedeputeerde Staten houdt het midden tussen een zuiver parlementair en een zuiver extraparlamentair bestuurscollege. Het lijkt in meerdere opzichten op het kabinet-Den Uyl wat betreft het formatieproces, de betrokkenheid van parlementaire fracties daarbij, de herkomst van bewindslieden, en de programmatische basis voor de samenwerking in het college. Ten opzichte van het vorige college van Gedeputeerde Staten in Limburg is er nu duidelijk sprake van een minder sterke binding tussen de Statenfracties en het bestuurscollege.

6. De extraparlamentaire bestuursvorm: eerste ervaringen

Intussen heeft het Limburgse provinciebestuur tien maanden ervaring opgedaan met de extraparlamentaire bestuursvorm. In vierentwintig interviews (zie bijlage 1) hebben wij een ruime kring van direct betrokkenen gevraagd naar die ervaringen. In hoeverre is er sprake van een nieuwe manier van werken? Hoe verlopen vergaderingen en besluitvormingsprocessen? Wordt er bestuurd op basis van wisselende meerderheden in de Staten? Welke uitdagingen zien betrokkenen op basis van de eerste ervaringen voor de komende collegeperiode?

De samenwerking binnen het college

Zowel gedeputeerden als Statenleden merkten op dat het huidige college wordt gekenmerkt door krachtig politiek leiderschap. Gedeputeerde Koopmans, een van de (in)formateurs bij de vorming van het college en een zeer ervaren bestuurder, is duidelijk de centrale figuur in het college. Tegelijk ervaren de gedeputeerden binnen het college veel ruimte om voor de 'eigen' dossiers keuzes te maken en beleid te voeren, en om daarvoor draagvlak en steun te verwerven in de Staten. De persoonlijke verhoudingen worden geprezen; er is onderling respect en waardering, juist vanwege de verschillen in karakters en kwaliteiten. Ook ten aanzien van inhoudelijke opvattingen gaven de gedeputeerden zelf aan geen problemen te ervaren. Er is binnen het college overeenstemming over de doelen die worden nagestreefd voor de Limburgse samenleving; dat de achterliggende motieven soms verschillen, wordt daarbij geaccepteerd.

De samenwerking tussen college en Staten

Meerdere gedeputeerden gaven in de interviews aan de samenwerking met de Staten in de nieuwe bestuursvorm te ervaren als 'ontspannen'. Zonder de strakke en gedetailleerde kaders van een in politieke zin bindend coalitieakkoord ervaren zij meer bewegingsruimte om draagvlak en steun te zoeken en daarvoor toezeggingen te doen of plannen bij te stellen. In de Staten wordt dat beeld herkend: voor fracties is er meer ruimte om invloed te hebben op de inhoud van plannen en voorstellen van het college, niet in het minst voor kleinere partijen.

In de samenwerking tussen college en Staten, en tussen de fracties onderling, ontbreken nu ook de traditionele coalitie – oppositiedynamiek en -mechanismen voor overleg. Zaken zijn niet bij voorbaat tot in detail voorbesproken tussen college en fracties en tussen coalitiepartners, niet alles is al 'afgekaart' in informele overlegcircuits voordat besluitvorming plaatsvindt in de Staten. De keerzijde daarvan is dat vergaderingen en stemmingen over voorstellen, amendementen en moties soms een onverwacht verloop kennen (zie nader hieronder). Enkele Statenleden merkten op dat minder ervaren gedeputeerden aanvankelijk soms nog een goede omgang daarmee dienden te vinden. Een factor is ongetwijfeld ook dat na de Statenverkiezingen van maart 2019 dertig nieuwe Statenleden aantraden, die in de eerste maanden wellicht ook nog in

hun rol moesten groeien. Anderzijds kan worden gezegd dat nieuwe Statenleden minder 'vastzaten' in de oude coalitie – oppositiepatronen.

Het deels wegvallen van vormen van georganiseerd vooroverleg stuit bij sommige fracties – met name de 'oppositiegroep': de fracties van partijen waarvan geen 'geestverwanten' in het college zitten – op enige wrevel. Statenvoorstellen worden soms naar het oordeel van enkele Statenleden onrijp ter bespreking in commissies of ter besluitvorming gepresenteerd, of er heerst een gevoel dat onvoldoende vooroverleg heeft plaatsgevonden (het zogenoemde 'sonderend voorleggen').³⁸

Meerdere gedeputeerden merkten op dat het opstellen van beleidskaders en voorstellen meer voorbereiding vraagt. Er wordt niet langer vooroverleg gepleegd met een beperkt aantal coalitiefracties, maar met alle elf fracties in de Staten. Volgens een van de Statenleden maakte het college in het najaar van 2019 een 'trage start': de ontwikkeling van beleidskaders voor de verschillende beleidsterreinen door elk van de gedeputeerden vraagt relatief veel tijd. Een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn dat het collegeprogramma globaler is van inhoud dan een coalitieakkoord gewoonlijk is, en daardoor meer uitwerking in concrete beleidslijnen en -voorstellen vraagt.

Hoewel er in de Staten geen groep is die zich als 'coalitiefracties' beschouwt, is er, zoals hierboven al even werd aangegeven, wel een 'oppositiegroep'; met name de linkse partijen beschouwen zich als zodanig. Zij legden hun opstelling uit door erop te wijzen dat het bestuur ook in de huidige constructie kritisch moet worden gevolgd en dat een krachtig tegengeluid nodig blijft. Een enkeling gaf aan het bestaande college met de geestverwante fracties in de Staten wel degelijk te zien als een coalitie van de vier grootste partijen, zij het in versluierde vorm en verbreed met twee gedeputeerden van linkse en lokale signatuur om meer draagvlak te creëren. De oppositiefractionen communiceren via een gezamenlijke whatsapp-groep, zoals dat voorheen gebruikelijk was. Afgaand op de interviews lijken de fracties van de linkse partijen in de Staten wel enige afstemming te plegen voorafgaand aan vergaderingen, teneinde een gezamenlijke positie te bepalen.

In meerdere interviews werd aangegeven dat een van de redenen dat de extraparlamentaire constructie in Limburg goed werkt, wellicht is dat de

provincie als 'middenbestuur' vooral rond pragmatische vraagstukken draait, die relatief minder sterk ideologisch geladen zijn. De ontspannen samenwerking binnen het college en met de Staten is mogelijk zolang nog geen scherpe ideologische keuzes moeten worden gemaakt. In de nabije toekomst zullen dergelijke keuzes wellicht wel aan de orde zijn, onder meer ten aanzien van de energietransitie en daarmee verbonden klimaatvraagstukken. In het collegeprogramma worden haalbaarheid, betaalbaarheid en draagvlak aangegeven als richtinggevend daarbij,³⁹ maar dat laat nog uiteenlopende opties open. Op landelijk niveau kiest Forum voor Democratie voor een behoudende lijn in het betreffende dossier. In hoeverre dat spanningen in de Limburgse context kan opleveren, zal nog moeten blijken.

Stemmingen over voorstellen, amendementen en moties

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop in de Staten wordt omgegaan met het extraparlamentaire college bieden de stemmingen over Statenvoorstellen, amendementen en moties een goed inzicht. In het algemeen wordt het college door een ruime meerderheid in de Staten gesteund. Acht van de negen beleidskaders die in de Staten werden behandeld, werden unaniem aanvaard; het negende beleidskader kreeg slechts twee tegenstemmen. Van elf Statenvoorstellen over projecten werden er zeven unaniem gesteund; de overige vier kregen brede steun.⁴⁰ De meeste tegenwind ontving een voorstel rondom de *Leisure Lane* (hieronder nader toegelicht), waar uiteindelijk zeven Statenleden tegen stemden. De begroting voor 2020 werd eveneens breed gesteund; alleen PvdA en SP stemden tegen.⁴¹ Vier andere voorstellen op financieel en beheersgebied werden unaniem gesteund.⁴² In totaal waren dat vijftientig majeure voorstellen, waarvan er negentien unaniem door de Staten werden aangenomen. De overige zes konden rekenen op brede instemming.

Een nadere bestudering van de betreffende dossiers laat zien dat rondom meerdere onderwerpen wel 'kleine schermutselingen' hebben plaatsgevonden in de Staten. We zullen hier enkele sprekende voorbeelden uitlichten. In de Statenvergadering van 15 november 2019 werd besloten over een Statenvoorstel tot wijziging van de Omgevingsverordening, waarmee een verdere uitbreiding van geitenhouderijen in de provincie onmogelijk zou worden gemaakt.⁴³ In een amendement van de Partij voor de Dieren werd voorgesteld een door het college ingevoegde verruiming van het overgangsrecht bij de bovengenoemde

wijziging terug te draaien.⁴⁴ Daarover staakten aanvankelijk de stemmen: 22 Statenleden stemden voor, evenveel tegen. De gouverneur achtte het amendement daarmee verworpen, maar moest later vaststellen dat dat een onjuiste conclusie was geweest. Een week later, op 22 november, werd tijdens een extra Statenvergadering opnieuw gestemd. Ditmaal werd het amendement aangenomen (23 stemmen voor, 21 tegen). CDA, Forum, VVD en Lokaal-Limburg stemden tegen, de PVV en de linkse partijen voor. Het aldus geamendeerde Statenvoorstel werd eveneens aangenomen, met dezelfde stemverhoudingen.⁴⁵ Uiteindelijk was er dus een meerderheid in de Staten voor het (geamendeerde) voorstel, hoewel de PVV als enige van de vier grote partijen in de Staten voor het voorstel stemde. Men kan zich afvragen of dat op dezelfde wijze gebeurd zou zijn onder 'normale' coalitieverhoudingen. Wellicht zou dan door de coalitiepartners geanticipeerd zijn op een wenselijke uitkomst van de stemmingen over het amendement en het uiteindelijke Statenvoorstel; de aanloop naar het besluit was mogelijk anders – minder verrassend – verlopen en mogelijk was zelfs de uitkomst een andere geweest.

Saillant daarbij is dat de fractie van Forum in de Staten aanvankelijk voorstander was van een stop op de geitenhouderij, maar zich in het najaar van 2019 toch tegenstander verklaarde. De rol van gedeputeerde Burlet, lid van Forum voor Democratie, in de besluitvorming rondom het Statenvoorstel is interessant. Naar eigen zeggen drong hij er bij een vertrekkend fractielid van Forum, een verklaard voorstander van een stop op de geitenhouderij, persoonlijk op aan de lijn van de fractie te volgen bij de stemming in de Staten over het voorstel. In beginsel is er niets op tegen dat een gedeputeerde tracht een Statenlid te overtuigen van een standpunt; in deze specifieke context – de extraparlamentaire bestuursvorm – zijn het moment en de wijze waarop dat gebeurde, namelijk door te appelleren aan fractiediscipline, wel opmerkelijk te noemen.

Een vergelijkbaar voorbeeld is de behandeling in de Staten van een voorstel over de financiële dekking van de *Leisure Lane*, een fietsroute dwars door midden-Limburg, op 14 februari 2020. Dat voorstel ontving kritiek in de Staten vanwege de hoge kosten. Desondanks wenste het college aan het voorstel vast te houden. Een amendement van de fractie van GroenLinks, waarin werd voorgesteld de bijdrage van de provincie met zo'n €2,5 miljoen te verlagen, werd aangenomen.⁴⁶ Voor het amendement stemden onder meer PVV en VVD; CDA en Forum waren tegen. Voor het aldus geamendeerde dekkingsvoorstel

stemden alle fracties in de Staten, afgezien van Forum en een Statenlid voor de PVV.⁴⁷ Forum stemde tegen omdat het nog verdergaande bezuinigingen had gewenst. Ook hier is duidelijk dat de grote partijen in de Staten niet automatisch het 'geestverwante' college steunen.

In dezelfde vergadering van 14 februari 2020 werd een motie ingediend door de SP waarin werd gevraagd een enquête in te stellen naar de forse overschrijdingen bij infrastructurele projecten in Limburg tussen 2011 en 2019.⁴⁸ De motie haalde net geen meerderheid: 21 leden, waaronder CDA, Forum en PVV, stemden tegen; 20 leden, waaronder vier leden van de VVD-fractie, stemden voor. De motie zou waarschijnlijk aangenomen zijn wanneer niet zes Statenleden bij de stemming afwezig waren.⁴⁹

Er zijn meer voorbeelden van moties waarbij de fracties van de vier grootste partijen in de Staten verdeeld stemden. Op 4 oktober 2019 kreeg de motie-Heldens (VVD) over de handhaving van het verbod op gezichtsbedekkende kleding in het openbaar vervoer de steun van VVD, PVV, Forum, SP en Lokaal-Limburg; het CDA was met GroenLinks, PvdA, D66 en PvdD tegen.⁵⁰ Op 13 december werd de motie-Van der Valk (SP) over de uitrol van 'De Gezonde basisschool van de toekomst' gesteund door onder meer CDA en VVD; Forum stemde tegen, de PVV was verdeeld.⁵¹

Aan deze handvol voorbeelden zouden er nog enkele kunnen worden toegevoegd. Toch is, zoals al is vastgesteld, het *algemene* beeld dat het college in de meeste gevallen brede steun in de Staten vindt. Veel voorstellen werden in de eerste maanden waarin met de extraparlamentaire bestuursvorm werd gewerkt door een ruime meerderheid in de Staten gesteund of zelfs unaniem aangenomen. Weliswaar verlopen vergaderingen soms wat onverwacht, het resultaat is in de meeste gevallen dat brede consensus wordt bereikt. De hierboven uitgelichte voorbeelden geven aan dat wanneer rondom een dossier meer ideologische spanning is, of belangen van uiteenlopende achterbannen van partijen een rol spelen, partijen in de Staten soms eigen keuzes maken. Ze worden daarbij niet gebonden door de 'politieke tucht' van een coalitieakkoord. Een gevolg is dat het college niet stevast op de steun van de grootste 'geestverwante' fracties in de Staten kan rekenen.

Wisselende meerderheden?

33

In de eerste maanden zijn er voor het college nog geen grote moeilijkheden geweest in de samenwerking met de Staten. Mogelijk speelt mee dat nog weinig vraagstukken aan de orde zijn geweest die ideologische spanningen tussen de fracties in de Staten of tussen gedeputeerden van verschillende partijen aan het licht zouden brengen. In meerdere interviews werd de verwachting uitgesproken dat de werkelijke 'test' nog zou moeten komen, zodra ideologisch spannendere zaken op de agenda komen, knopen moeten worden doorgehakt en concrete beslissingen moeten worden genomen waarbij tegengestelde belangen een rol spelen. Het vraagstuk van de energietransitie, hierboven al vermeld, werd daarbij vaak genoemd.

Toch is, gelet op de hierboven besproken voorbeelden, nu al waar te nemen dat in de Staten soms wisselende meerderheden worden gevonden, zowel ter ondersteuning van het college als in stellingnames daartegen. In zes gevallen stemden de vier grootste fracties in de Staten – fracties van de partijen waarvan vijf van de zeven collegeleden lid zijn – verschillend: een Statenvoorstel (betreffende de *Leisure Lane*), twee amendementen⁵² en een drietal moties.⁵³ De gegevens over stemmingen over amendementen en moties bevestigen ook het beeld dat in de interviews naar voren kwam, dat tijdens vergaderingen van Staten of commissies meer onverwachte zaken voorvallen. Het college gaat hiermee om door toezeggingen te doen in de Staten, mee te bewegen met de meerderheid die zich op dat moment in de Staten aftekent. Er lijkt meer dynamiek te zijn in de samenwerking. Soms levert dat verrassingen op, of onbekende situaties zoals het genoemde voorbeeld van de stakende stemmen. Illustratief hiervoor is ook de nog niet vermelde motie van treurnis, ingediend door Forum voor Democratie naar aanleiding van een financiële kwestie in verband met streekvervoerder Arriva. De motie werd door de Staten in meerderheid verworpen, maar desondanks overgenomen door verantwoordelijk gedeputeerde Mackus ("Ik treur met u mee").⁵⁴ Dit zorgde voor enige verwarring, zij het van tamelijk onschuldige aard. Overigens werd in de interviews opgemerkt dat dergelijke voorvallen wellicht andere eisen stellen aan de kwaliteit en organisatie van de ambtelijke ondersteuning door de Statengriffie, omdat dan snel gereageerd moet kunnen worden op onvoorziene en soms geheel nieuwe situaties.

7. Het extraparlamentaire college in het bestuurlijke spanningsveld

Na de bovenstaande schets van de eerste ervaringen met de extraparlamentaire bestuursvorm kunnen we een poging doen de werking van het college te karakteriseren binnen een bestuurlijk spanningsveld. Het bestuur opereert in een krachtenveld waar politieke, beleidsmatige, juridische, economische en wellicht nog andere belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en met elkaar moeten worden verenigd. Een interessante vraag is dan: hoe werkt het huidige Limburgse college in vergelijking met een 'traditioneel' bestuurscollege dat op een meerderheidscoalitie is gebaseerd?

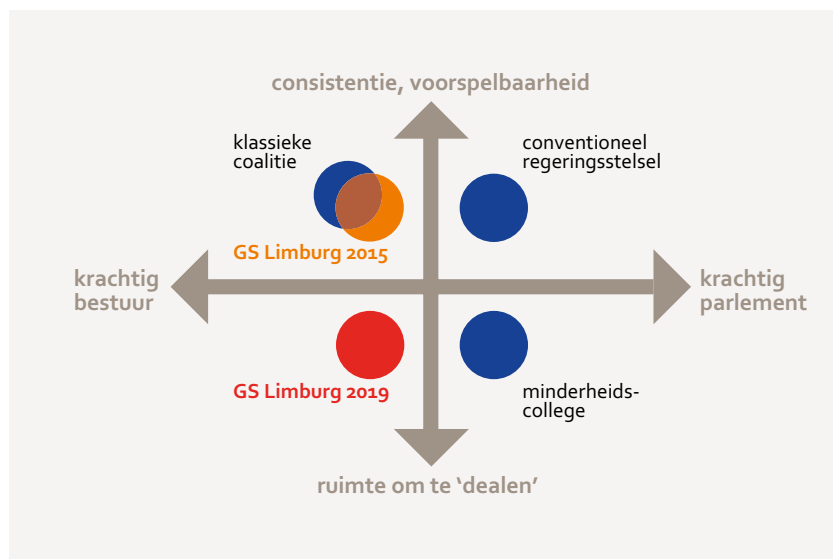
Om dat inzichtelijk te maken kunnen we twee dimensies onderscheiden. De eerste is een *institutionele* lijn: de spanning tussen een krachtig bestuur en een krachtig parlement. Daar gaat het om de wens snel effectieve beslissingen te nemen enerzijds, en het democratische proces, vertegenwoordiging van uiteenlopende belangen en parlementaire controle anderzijds. De tweede dimensie is een *beleidsmatige* lijn: de spanning tussen de behoefte aan consistent beleid, een zekere mate van voorspelbaarheid en uiteindelijk vertrouwen aan de ene kant, en de behoefte aan ruimte om te 'dealen', steun en draagvlak te verwerven, alternatieve oplossingen te vinden aan de andere kant.

De politieke samenstelling van het Limburgse extraparlamentaire college wordt in de Staten weerspiegeld in fracties die een (ruime) meerderheid hebben, maar het college is niet gevormd op basis van een coalitieakkoord. Er vindt geen coalitieoverleg plaats, gedeputeerden schuiven niet aan bij vergaderingen van 'geestverwante' fracties. In de Staten is er voor het college meer ruimte om steun voor zijn beleid te zoeken, soms door toezeggingen of toegevingen te doen. Het vindt steun in soms wisselende meerderheden waardoor het ontbreken van de steun van een of zelfs meerdere 'geestverwante' fracties geen probleem hoeft te zijn. De keerzijde daarvan is dat zich soms onverwachte wendingen en situaties voordoen, waardoor zaken anders kunnen uitpakken dan vooraf gedacht.

Het extraparlamentaire college verschilt van een 'traditionele' coalitie die steunt op een stevige meerderheid in de volksvertegenwoordiging, vastgelegd in een

coalitieakkoord. Het resultaat daarvan is gewoonlijk een krachtig bestuur dat veelal kan rekenen op steun van het parlement. Dat maakt het gevoerde beleid relatief voorspelbaar – al zijn verrassingen nooit uit te sluiten – maar kan ten koste gaan van parlementaire controle en van de belangen van kleinere politieke groepen. De meerderheid in het parlement volgt en steunt het bestuur dan, als het erop aan komt, vrijwel altijd. Het vorige Limburgse college was in feite zo'n traditionele coalitie.

Hieronder is een karakterisering van verschillende typen bestuurscolleges langs de genoemde dimensies weergegeven.



Figuur 3
het bestuurlijke
spanningsveld

Voor de volledigheid zijn nog twee andere typen bestuurscolleges in het spanningsveld geplaatst. Een stelsel met een minderheidscollege, dat niet kan steunen op parlementaire fracties die samen een meerderheid vormen,⁵⁵ wordt gekenmerkt door een krachtiger parlement, waarbij het bestuur gedwongen wordt voortdurend te zoeken naar veelal wisselende meerderheden. Het bestuur zal meer moeite moeten doen om steun te vinden voor zijn beleid; het parlement kan de koers van het beleid mede bepalen, van dossier tot dossier. Beleid kan daardoor minder consistent en minder voorspelbaar worden.

Een bestuurscollege in een zogenoemd conventioneel regeringsstelsel is in feite een commissie binnen het vertegenwoordigend orgaan;⁵⁶ het handelt slechts als dagelijks bestuur namens dat vertegenwoordigend orgaan, dat alle regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden bezit. In zo'n stelsel is het parlement krachtig en kunnen beleidslijnen consistent en voorspelbaar zijn – al hangt dat ook af van de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan. Besluitvorming over bestuurlijke aangelegenheden verloopt in het algemeen langzaam; doordat alle besluiten door het vertegenwoordigend orgaan moeten worden genomen, kan het bestuur moeilijk inspelen op majeure gebeurtenissen en plotselinge veranderingen.

Aan de hand van deze schematische weergave zou een inschatting van mogelijke kansen en bedreigingen voor de extraparlamentaire bestuursvorm kunnen worden gegeven. Een mogelijk probleem, dat ook in enkele interviews werd aangeduid, is dat het moeilijker is om consistentie in het beleid te verzekeren, zowel in de tijd als tussen dossiers. Ook zou een risico kunnen zijn dat de Staten 'bespeeld' worden door een sterk bestuur dat zich ongebonden weet door politieke afspraken. Vooralsnog zouden antwoorden op dergelijke vragen speculatief zijn. Veel vragen over de werking van het stelsel kunnen in deze fase nog niet definitief worden beantwoord; de bestuurlijke praktijk zal de komende tijd moeten uitwijzen hoe de extraparlamentaire bestuursvorm zich ontwikkelt.

8. Vragen voor de komende periode

Uit het voorgaande vloeit een veelheid aan vragen voor het vervolg van het onderzoek voort. Deze zullen leidend zijn bij de volgende meetmomenten, bij de observaties die wij zullen verrichten en bij de bestudering van enkele inhoudelijke dossiers (zie paragraaf 2). Hieronder worden de vragen kort toegelicht.

Vragen over de bestuurlijke en politieke context

- In hoeverre speelt inderdaad een rol dat het gaat om 'middenbestuur' met minder sterk ideologisch geladen kwesties? Wanneer de komende periode meer ideologisch geladen keuzes moeten worden gemaakt, zou dat duidelijk

moeten worden. En wat zou dat betekenen voor de 'exporteerbaarheid' van deze extraparlamentaire bestuursvorm naar andere bestuurlijke contexten en bestuurslagen?

- Welke invloed zullen politieke ontwikkelingen op landelijk niveau of in andere bestuurlijke contexten hebben? In maart 2021 zullen verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden. Mogelijk worden in verkiezingscampagnes de tegenstellingen tussen partijen verscherpt; ook binnen partijen wordt op uiteenlopende niveaus debat gevoerd over wenselijke samenwerkingsvormen. Een vergelijkbaar effect kunnen de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2022 hebben. En ten slotte wordt in de provincie Noord-Brabant gewerkt aan een bestuurlijke samenwerking tussen VVD, CDA en Forum voor Democratie. In hoeverre zullen deze ontwikkelingen van invloed zijn op de Limburgse politiek?
- Limburg is bij uitstek een Europese grensregio; hoe kijkt de 'buitenwereld', de regio over de grenzen, naar de gekozen bestuursvorm en naar de samenwerking die eraan ten grondslag ligt?
- Welke invloed heeft de corona-uitbraak (gehad) op de wijze van samenwerking, overleg en besluitvorming in de Limburgse politiek? Is er iets veranderd in de verhoudingen tussen het college en de Staten?

Vragen over de werking van het stelsel

- Wat gebeurt er wanneer politiek gevoeligere kwesties op de agenda staan? Is het college dan in staat heldere en scherpe keuzes te maken? Weet het daarvoor steun in de Staten te vinden? Vaak worden in dit verband de energietransitie, de toekomst van de landbouw en Maastricht Aachen Airport genoemd; ook de invoering van een bindend correctief referendum is in dat licht interessant.
- Roept een 'extraparlamenteair college' een 'ultrapolitieke Staten' op? Denkbaar is dat fracties die niet gebonden worden door een coalitieakkoord zullen trachten in vergaande mate invloed uit te oefenen op de totstandkoming en uitvoering van beleid ten behoeve van hun eigen achterban, en zo in feite trachten 'mee te besturen'.
- Hoeveel bijsturing van collegeplannen door de Staten vindt er plaats? Daarbij kan het gaan om amendementen en moties, maar ook om bijsturing voordat de Staten vergaderen.

- Welke rol speelt het feit dat zo'n dertig Statenleden nieuw gekozen waren in maart 2019? Heeft dat gevolgen voor de rol die het college in de samenwerking met de Staten kan hebben? En niet onbelangrijk: in hoeverre kunnen uitspraken worden gedaan over het 'nieuwe' van de extraparlamentaire bestuursvorm, als er nog een 'nieuwe factor' in het spel is?
- Hoe wordt de consistentie van beleid in de tijd en tussen dossiers geborgd? Welke mechanismen en (overleg)structuren worden daarvoor gebruikt?
- In hoeverre is de werkzaamheid van de extraparlamentaire bestuursvorm persoonsafhankelijk? De formateurs hebben eigenhandig een team van gedeputeerden samengesteld dat, zo geven althans de interviews aan, over de juiste expertise beschikt en goed kan samenwerken. De vraag is dan of de gekozen bestuursvorm ook zou werken met een andere persoonlijke invulling. Een 'ultieme test' – vooralsnog een theoretische vraag – zou zijn wat er zou gebeuren bij een tussentijds vertrek van een van de collegeleden. Wie neemt dan de regie? Is het vanzelfsprekend dat een gedeputeerde van dezelfde partij wordt benoemd? Bij de formatie van het college is hierin niet voorzien.
- Hoe wordt er bestuurd, in de zin van bestuursstijlen en -tradities? Welke bestuurscultuur is dominant? Wat is de structurerende werking van (formele) instituties, zoals reglementen en procedures?

Vragen over de uitkomsten van het 'experiment'

- Wat betekent de gekozen bestuursvorm voor politiek leiderschap? Worden andere eisen gesteld aan politiek leiders? Betekent de grotere afstand tussen college en Staten dat zich een vorm van meervoudig leiderschap ontwikkelt? Leidt meer dualisme tot een nieuwe vorm van leiderschap in de Staten?
- Wat betekent deze constructie in een tijd van politieke versnippering en polarisatie? Zal de extraparlamentaire bestuursvorm een nuttige toevoeging blijken te zijn aan de bestuurlijke 'toolkit'? Wordt het wellicht zelfs 'het nieuwe normaal'?
- Daarbij zal aandacht moeten zijn voor het belang van taal. Bekende begrippen als 'coalitie' en 'oppositie' lenen zich niet meer om de bestuurlijke verhoudingen te duiden; welk vocabulaire komt daarvoor in de plaats?
- Wat merkt de samenleving van de nieuwe bestuursvorm? Is er sprake van meer verbinding binnen de politiek en tussen politiek en samenleving? Uiteindelijk gaat het erom dat de provincie Limburg naar behoren wordt bestuurd; is 'niets' dan wellicht ook een aanvaardbaar antwoord op de vraag wat de burger ervan merkt?

9. Bevindingen

39

Bij wijze van afsluiting resumeren wij puntsgewijs de voornaamste bevindingen van deze eerste fase van het onderzoek naar de werking van de extraparlamenteair bestuursvorm in Limburg tussen maart 2019 en maart 2020.

De voornaamste bevindingen

- De vorming van het college is het resultaat van een proces waarbij aanvankelijk alle opties tot samenwerking open leken te zijn en alle fracties werden betrokken. Veel leek mogelijk op basis van inhoudelijke overwegingen; fracties sloten elkaar niet bij voorbaat uit voor mogelijke samenwerking.
- Het beslissende moment in de formatie deed zich voor toen fracties concreet werden gevraagd naar hun bereidheid – de politieke wil – om deel te nemen aan verschillende mogelijke coalities. Op dat moment bleek de vorming van een ‘traditionele’ coalitie vrijwel onmogelijk te zijn.
- Vanaf dat moment werd de regie in het proces geheel in handen genomen door de formateurs, die eigenhandig het college samenstelden. De werkelijke betrokkenheid van de Statenfracties was in die fase beperkt, ook wat betreft de selectie van kandidaat-gedeputeerden.
- Zodra die weg was ingeslagen lag de politieke samenstelling van het te vormen college in grote lijnen vast. Bepalend daarvoor waren het verloop van het informatieproces tot dat moment en met name de gebleken bereidheid van fracties tot samenwerking enerzijds, en de wens om recht te doen aan de verkiezingsuitslag en de noodzaak om politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren anderzijds.
- Het resultaat van het formatieproces – een extraparlamenteair college – is geen coalitie in de traditionele zin omdat een coalitieakkoord ontbreekt; wel kan het college, gezien de politieke kleur en herkomst van vijf van de zeven gedeputeerden, normaal gesproken rekenen op de steun van een stevige meerderheid van een viertal geestverwante fracties in de Staten.
- De eerste ervaringen met de nieuwe bestuursvorm geven aan dat de samenwerking goed verloopt, zij het soms wat onwennig. Overleg en voorbereiding van de besluitvorming in de Staten vergen nieuwe omgangsvormen nu de traditionele coalitiemechanismen zijn weggefallen.

- Het ontbreken van een coalitieakkoord dat het college en een meerderheid in de Staten in politieke zin bindt, geeft de gedeputeerden manoeuvreerruimte en de Statenfracties – vooral de kleinere – mogelijkheden om toezeggingen te verkrijgen en beleid bij te sturen. Dit wordt ervaren als ontspannen en positief.
- Met name de linkse fracties in de Staten zien zichzelf, ondanks het ontbreken van een coalitieakkoord, wel als oppositiegroep en stemmen hun opstelling tegenover het college daartoe onderling af.
- In de eerste tien maanden vond het college in de Staten veelal brede steun voor zijn beleid. Tegelijk waren er ook enkele voorvallen waarbij de vier grootste fracties in de Staten niet op een lijn bleken te zitten. Daaruit kan worden afgeleid dat het college in voorkomende gevallen genoodzaakt kan zijn wisselende meerderheden voor zijn beleid te zoeken.
- Veel betrokkenen verwachten dat de nieuwe bestuursvorm op de proef zal worden gesteld wanneer besloten moet worden over zaken die ideologisch sterker geladen zijn, zoals kwesties rond de energietransitie en de verduurzaming van de landbouw. De komende periode zal moeten uitwijzen hoe het college daarmee omgaat.

Ten slotte

Welk beeld maken we nu op uit het voorgaande? Hoe ziet het eerste beeld eruit van de ‘film’ die het gehele onderzoek uiteindelijk zou moeten opleveren?

Op het eerste gezicht verschilt dat beeld niet zoveel van het ‘traditionele’ beeld dat we kennen van het provinciaal bestuur. We zien een college dat bestaat uit gedeputeerden van partijen die in de Staten met een stevige meerderheid zijn vertegenwoordigd. We zien constructieve samenwerking tussen fracties in de Staten en tussen college en Staten. Tot zover lijkt er weinig nieuws te zijn. Maar als we beter kijken zien we toch dat er meer aan de hand is. We zien samenwerking tussen partijen die dat op provinciaal of landelijk niveau nog niet eerder in deze samenstelling deden. We zien dat betrokkenen trots zijn dat dat is gelukt, in een bijzondere bestuursvorm – maar horen tegelijk ook kritische geluiden, zowel van binnen de politieke arena als van daarbuiten.

De samenwerking verloopt soms onwennig, omdat nieuwe vormen moeten worden gevonden voor afstemming en overleg. We zien verrassende voorvallen, onverwachte wendingen. Er komen nog momenten waarop de nieuwe bestuursvorm op de proef zal worden gesteld. Het maakt nieuwsgierig naar de verdere ontwikkelingen in de Limburgse politiek en naar het beeld dat we dan zullen waarnemen.

41

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewden

Bestuur

- Th.J.F.M. Bovens (gouverneur)
- J.P. van den Akker (gedeputeerde)
- C. Brugman-Rustenburg (gedeputeerde)
- R.J.H. Burlet (gedeputeerde)
- A. Dritty (gedeputeerde)
- R.W.P.E. Housmans (gedeputeerde)
- G.P.J. Koopmans (gedeputeerde; informateur en formateur)
- H.J.H. Mackus (gedeputeerde)

Informateur

- G.J.W. Gabriëls (wethouder gemeente Weert; informateur)

Ambtelijke ondersteuning

- G.H.E. Derks (secretaris/algemeen directeur)
- H.J. van Elmpt (concernstrateeg)
- A.O.J. Pregled (Statengriffier)

Statenleden

- P.D. Baneke (Statenlid voor GroenLinks; tijdens de formatieperiode fractievoorzitter)
- M. van Caldenberg (voorzitter fractie SP)
- R.A.B. Claassen (voorzitter fractie PVV)
- A.M.J.N. Fischer-Otten (voorzitter fractie 50Plus)
- R.J.H. Franssen (voorzitter fractie Lokaal-Limburg)
- G.H.C. Frische (Statenlid voor het CDA; vicevoorzitter Staten; voorzitter presidium)
- S. Kerseboom (voorzitter fractie Forum voor Democratie)
- J.J.M. Kuntzelaers (voorzitter fractie PvdA)
- P. Plusquin (voorzitter fractie PvdD)
- K.C.J. Straus (voorzitter fractie VVD; formateur)
- L.A.P. Vaessen (voorzitter fractie D66)
- M. Werrij-Wetzels (voorzitter fractie CDA)

Bijlage 2

43

Samenstelling begeleidingscommissie

- Th.J.F.M. Bovens (voorzitter)
- J.P. van den Akker
- C. Brugman-Rustenburg
- R.A.B. Claassen
- G.H.E. Derks
- H.J. van Elmpt
- R.J.H. Fransen
- A.O.J. Pregled

Trainees

- R. Koonen
- S.C.M. Moonen
- D.S.M.A. Op den Kamp
- R. Pijpers
- D.K.W.A. Spreeuwenberg

Ondersteuning

- J.P.M. Gerrickens
- M.J. Soons-van Drent

Noten

- 1 Wet van 8 april 2020, houdende regels voor het tijdelijk voorzien in besluitvorming via digitale weg door besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire en Saba [sic] (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Stb. 2020, 113.
- 2 E.J. Janse de Jonge, Inleiding hoofdstuk 2 - Regering, in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknegt (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
- 3 Zie voor de verkiezingsuitslag:
www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/PS20190320/684854.
- 4 Zie ook de brief van Koopmans aan de Staten van 27 maart 2019, als bijlage gevoegd bij de brief van informateurs Koopmans en Gabriëls aan de Staten van 9 april 2019.
- 5 Zie de gespreksverslagen gehecht aan de brief van Koopmans aan de Staten van 27 maart 2019.
- 6 Dit gebeurde aan de hand van een door de informateurs op 3 april 2019 vastgesteld informatieprotocol; zie bijlage 4 bij de brief van Koopmans en Gabriëls aan de Staten van 16 april 2019, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/e524d3ab-e5f4-4850-a1b3-0e953f2a11f7?documentId=a045b3fc-cc75-4b39-9490-5050ec3fc77a>.
- 7 Brief van Koopmans aan de Staten van 27 maart 2019.
- 8 Brief van informateurs Koopmans en Gabriëls aan de Staten van 16 april 2019.
- 9 Brief van informateurs Koopmans en Gabriëls aan de Staten van 10 mei 2019, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/86437256-ef40-42fe-90b9-682effeae0ea?documentId=92372625-0ee3-4e5b-948b-f45cd92920b1>. De tekst van de acht uitgangspunten is opgenomen in het Collegeprogramma 2019-2023 – Vernieuwend Verbinden, p. 10-11, <https://www.limburg.nl/bestuur/collegeprogramma/>.
- 10 Zie de brief van informateurs Koopmans en Gabriëls aan de Staten van 24 mei 2019, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/53687557-7d6f-47b1-b8de-61fe76b9bb21?documentId=b1d01ed1-f754-4a61-9e69-3f6eac502bf6>.
- 11 Tussenverslag van de formateurs aan de Staten van 7 juni 2019, p. 1, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/5d7fa506-c804-4283-a3d0-75227b459c51?documentId=a791646a-06ce-4566-bdco-eeb2f655727e>.
- 12 Bijlage 1 bij het tussenverslag van de formateurs aan de Staten van 7 juni 2019.
- 13 Bijlage 2 bij het tussenverslag van de formateurs aan de Staten van 7 juni 2019.
- 14 Artikel 35, tweede lid, Provinciewet.

- 15 De formateurs vermeldde uitdrukkelijk dat plaats zou zijn voor maximaal zeven gedeputeerden; dat is het wettelijke maximumaantal gedeputeerden bij voltijdse aanstellingen: zie artikel 35a van de Provinciewet.
- 16 Het verkennende gesprek met mw. Brugman werd op verzoek van de formateurs gevoerd door Mackus (CDA).
- 17 <https://www.1limburg.nl/nieuws/1342341/groenlinks-verzoek-om-royement-geen-moeilijk-besluit>.
- 18 Motie 2480 3e Gewijzigd (Kuntzelaers c.s.) inzake Eerlijk en transparant Limburg, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/70240d1e-16fo-4bf7-afc8-f559f73c05b2>; Motie 2481 2e Gewijzigd (Jenneskens c.s.) inzake Budgetrecht en ondersteuning fracties, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/7337155c-620e-4ef1-b083-1012e54c-cc69>.
- 19 Artikelen 43 en 46 Grondwet.
- 20 Voor de PVV geldt dat vertegenwoordigers en bestuurders namens die partij geen lid zijn; enig lid van de partij is partijleider Wilders.
- 21 In paragraaf 6 wordt dieper ingegaan op de stemmingen over Statenvoorstellen, amendementen en moties.
- 22 https://www.parlement.com/id/vkidc8m3p1sz/kabinet_rutte_iii_2017.
- 23 https://www.parlement.com/id/vl26feoqanln/nieuws/wybren_van_haga_uit_de_vvd_fractie_gezet.
- 24 Besluit van 20 maart 2020, nr. 2020000602, houdende benoeming van drs. M.J. van Rijn tot tijdelijk Minister voor Medische Zorg, Stcrt. 2020, 19088, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-19088.html>.
- 25 Zie <https://www.ad.nl/politiek/de-uitleenminister-is-de-uitzondering-op-de-regel-en-blijft-dat-waarschijnlijk-ook-aabebe59/>.
- 26 Zie: <https://www.limburg.nl/bestuur/provinciale-staten/historie-feiten/>; er is een afzonderlijke link naar het 'Feitenoverzicht 2015'.
- 27 https://www.limburger.nl/cnt/dmf20181009_00077018/raadsleden-en-wethouder-sp-weert-stappen-uit-partij.
- 28 De raadsbrede coalitie is op gemeentelijk niveau inmiddels een regelmatig voorkomend fenomeen. Na de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2018 kwam het in zo'n vijftig gemeenten tot een raadsbreed akkoord. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/21/iedereen-is-coalitie-en-oppositie-a1607490>.
- 29 Ook het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) was een extraparlementair kabinet. Het bestond vrijwel geheel uit liberale ministers, waarvan een deel – onder wie Cort van der Linden zelf – partijloos was.

- 30 https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvwg/kabinet_den_uyl_1973_1977.
- 31 https://www.europa-nu.nl/id/vkntl8uo8hmx/verdeling_europese_topfuncties_in_2019.
- 32 Zelfs dat is niet altijd het geval. Zo is de huidige Nederlandse Eurocommissaris Timmermans lid van de PvdA, terwijl die partij geen deel uitmaakt van het huidige kabinet.
- 33 Artikel 234 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Hoewel de term 'vertrouwen' daarbij niet wordt genoemd, betreft de motie van afkeuring wel degelijk de effectuering van een vertrouwensregel.
- 34 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI\(2018\)630264_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf).
- 35 https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wry/kabinet_colijn_v_1939.
- 36 Article II, section 4, van de Amerikaanse grondwet.
- 37 Zie over het Amerikaanse politieke stelsel: E.J. Janse de Jonge, Amerikaans staatsrecht. Beschouwingen over de Rule of Law, staatsinstellingen en politiek in de Verenigde Staten van Noord-Amerika, 2e druk, Den Haag 2020, hoofdstuk 6, paragraaf 2.
- 38 Een voorbeeld daarvan was de behandeling van het Beleidskader Veiligheidsagenda Limburg in de commissievergadering van 6 maart 2020.
- 39 Zie het zesde uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan het collegeprogramma Vernieuwend Verbinden, te vinden op p. 11 daarvan.
- 40 Alle vergaderstukken en uitslagen van stemmingen over voorstellen, amendementen en moties in de Staten zijn te vinden via <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/>.
- 41 Zie de vergadering van 8 november 2019, <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/9908fa86-08e1-4e6e-8633-85dcoe9a9640>.
- 42 De Eindejaarsbijstelling 2019 (vergadering van 13 december 2019, <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/48b2200b-5708-4081-b3ec-3eff7ee32383>), de Controleverordening 2020, de Financiële verordening 2020 en de Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid 2020 (vergadering van 14 februari 2020, <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/1a439b52-b098-4b4f-bd83-2a9439ea7953>).
- 43 Wijzigingsverordening Omgevingsverordening Limburg 2014, paragraaf 2.14 – Houden van geiten, Stcrt. 2019, 65226. Het voorstel strekte ter uitvoering van een motie, aangenomen in de Staten op 9 november 2018 (Motie 2441 3e gewijzigd (Plusquin c.s.) inzake voorbereiden bouwstop geitenhouderijen LV, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/e753b971-4067-4b82-bc46-73bb2ba37988>).
- 44 Amendement 41 (Plusquin c.s.) inzake Overgangsrecht beperken tot meldingen en al verleende (ontwerp) vergunningen, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/67b9c17a-5e69-4dc9-a4e1-2fb282f39615>.
- 45 Niet gestemd hebben een lid van Forum, een van GroenLinks en een van de VVD. Zie <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/76777100-857d-408a-b8ae-ofc88c14a545>.

- 46 Amendement 59 (Baneke c.s.) inzake Dekking Leisure Lane, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/4d3dd8d3-743f-4d44-af01-f2f72f6dbcc1>.
- 47 <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/1a439b52-b098-4b4f-bd83-2a9439ea7953>.
- 48 Motie 2556 (Van Caldenberg c.s.) inzake Instellen parlementaire enquête, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/4f4901ee-1618-4755-a42c-adc3b309e218>; voor een commentaar in de media zie <https://www.1limburg.nl/historisch-mogelijk-eerste-parlementaire-enquete-provincie>.
- 49 <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/1a439b52-b098-4b4f-bd83-2a9439ea7953>. De fractievoorzitter van de SP kondigde aan dat de motie in de vergadering van 27 maart 2020 opnieuw in stemming zou worden gebracht. Die vergadering werd in verband met de corona-uitbraak geannuleerd. De vergadering van 3 april vond geen doorgang, omdat het vereiste quorum niet werd behaald. Op 6 april werd, overeenkomstig de wettelijke regeling (artikel 20 van de Provinciewet) een vergadering gehouden, waarbij een enkel lid aanwezig was. Moties werden in die vergadering niet ingediend.
- 50 Motie 2488 (Heldens c.s.) inzake Handhaving Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in het openbaar vervoer, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/f31a0072-gade-4cee-bc88-7edf9dd49751>.
- 51 Motie 2507 3e gewijzigd (Van der Valk) inzake Uitrol concept Gezonde basisschool van de toekomst, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/a88c7d65-7f91-40a3-8bcc-2a4f4dfb4d5e>.
- 52 Amendement 41 (Plusquin c.s.) inzake Overgangsrecht beperken tot meldingen en al verleende (ontwerp) vergunningen geitenhouderij; amendement 59 (Baneke c.s.) inzake Dekking Leisure Lane.
- 53 Motie 2488 (Heldens c.s.) inzake Handhaving Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in het openbaar vervoer; motie 2507 3e gewijzigd (Van der Valk) inzake Uitrol concept Gezonde basisschool van de toekomst; motie 2556 (Van Caldenberg c.s.) inzake Instellen parlementaire enquête.
- 54 Motie van treurnis 2555 (Westhoff) inzake Verrekening financiële effecten voor Arriva, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/9c7d5b65-e341-48d8-9a58-af981fb92dd7>.
- 55 Het kabinet-Rutte I (14 oktober 2010 – 5 november 2012) was een parlementair minderheidskabinet van VVD en CDA, dat regeerde met gedoogsteun van de PVV.
- 56 De Republiek der Verenigde Nederlanden (1588-1795) had op het niveau van de Generaliteit een conventioneel bestuursstelsel, evenals de Bataafse Republiek tussen 1795 en 1805. Ook de bestuursvorm van de gemeenten en provincies vóór de dualiseringsoperatie (respectievelijk 2002 en 2003) was oorspronkelijk op een conventioneel stelsel gebaseerd – al had de bestuurspraktijk al lange tijd duidelijke trekken van een parlementair regeringsstelsel aangenomen.



tweede rapport

Zonder verbinding geen vertrouwen

maart 2020 - april 2021

Een onderzoek naar de extraparlamentaire
bestuursvorm in Limburg in de praktijk

juni 2021

1. Inleiding

De periode van maart 2020 tot april 2021 was voor de Limburgse politiek in veel opzichten een bewogen periode. In maart 2020 werden de eerste landelijke maatregelen genomen ter bestrijding van de coronapandemie, die ook belangrijke gevolgen hadden voor het functioneren van het politieke bedrijf. Gedurende de gehele periode konden bijvoorbeeld commissie- en Statenvergaderingen niet op de gebruikelijke wijze plaatsvinden en was informeel contact tussen Statenleden en bestuurders rondom de vergaderingen grotendeels onmogelijk. Begin december 2020 verlieten vier leden van de fractie van Forum voor Democratie de fractie en de partij, na uitlatingen van landelijk partijleider Baudet. Eind maart 2021 leidde voortdurende berichtgeving in de media over mogelijke integriteitskwesties binnen het provinciebestuur tot het onverwachte vertrek van twee gedeputeerden; begin april kwam het gehele college ten val en bood ook de gouverneur zijn ontslag aan. Of het extraparlamentaire experiment daarmee een vroegtijdig einde krijgt, is op het moment van schrijven van dit tweede rapport nog niet te zeggen. De formatie van een nieuw college is nog gaande.

In dit tweede rapport over de werking van de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg schetsen wij de wijze waarop het stelsel heeft gefunctioneerd tussen maart 2020 en de val van het college in april 2021. Daarbij moeten we aantekenen dat het soms lastig is om te bepalen of de wijze waarop het provinciebestuur functioneerde vooral een gevolg was van de bestuursvorm, dan wel van de maatregelen ter bestrijding van de coronapandemie of zelfs nog andere factoren, zoals de relatieve onervarenheid van veel Statenleden en de invloed van de berichtgeving in de media over integriteitskwesties. Al deze factoren waren van invloed en versterkten elkaar wellicht zelfs. Een van de aandachtspunten bij het bestuderen van de extraparlamentaire bestuursvorm is bijvoorbeeld hoe wordt samengewerkt, waarbij communicatie van groot belang is; de coronamaatregelen bemoeilijkten nu juist vooral de communicatie tussen college en Staten en tussen Statenleden en -fracties onderling. Niettemin pogen we de invloed van elk van de verschillende factoren in beeld te brengen.

2. Vraagstelling en aanpak

51

De centrale onderzoeksvraag voor het gehele onderzoek, dat loopt van februari 2020 tot najaar 2022, luidt als volgt:

Op welke wijze krijgt de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg concreet gestalte in de periode 2019-2023 en welke (tussentijdse) leerervaringen worden hierin opgedaan die relevant zijn voor de provinciale politiek alsook voor het Nederlandse openbaar bestuur?

Het doel van het onderzoek is na te gaan of met de gekozen bestuursvorm datgene wordt bereikt wat ermee is beoogd volgens het Collegeprogramma 2019-2023 – Vernieuwend Verbinden: verbindingen maken tussen de verschillende partijen en tussen politiek, bestuur en samenleving.

In het eerste rapport getiteld 'Waar een wil is'¹ rapporteerden wij over de formatie van het extraparlamentaire college en over de eerste ervaringen daarmee. We stelden vast dat de gekozen bestuursvorm – die extraparlamentaire trekken heeft wat betreft de wijze van totstandkoming van het college, maar nog altijd functioneert op basis van een vertrouwensrelatie met de Staten – een ontspannen wijze van samenwerken tussen college en Staten mogelijk leek te maken. Daarbij tekenden we aan dat een echte 'test' voor het stelsel nog in het verschiet lag: in de pijplijn zaten enkele lastige dossiers met een sterkere ideologische lading. Ook stelden we vast dat nieuwe omgangsvormen voor de samenwerking tussen college en Staten en tussen Statenfracties onderling dienden te worden ontwikkeld, om die samenwerking goed te laten verlopen. Ten slotte formuleerden we vragen voor het vervolg van het onderzoek: over de werking van het stelsel, over de bestuurlijke en politieke context en over de uitkomsten van het 'experiment'.² In dit tweede tussenrapport zijn deze vragen leidend bij de analyse van de majeure politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en van de ontwikkelingen in enkele specifieke dossiers.

Onderzoeksfasering en aanpak

Hieronder is, voor de volledigheid, de fasering van het gehele onderzoek in de periode 2020-2022 opgenomen.

Figuur 1
onderzoeks-
fasering

februari - maart 2020	nulmeting (<i>afgerond</i>)
april 2021	tweede meetmoment
mei 2022	derde meetmoment
doorlopend	observaties vier inhoudelijke dossiers
oktober 2022	symposium over bevindingen
november 2022	oplevering eindrapport

De onderhavige rapportage betreft het tweede meetmoment, na bijna twee jaar ervaring met de extraparlamentair bestuursvorm. Voor dit rapport verrichten wij documentonderzoek, namen wij interviews af met de voornaamste betrokkenen (zie bijlage 1) en observeerden wij verschillende vergaderingen van de Staten. Die vergaderingen konden wij vanwege de coronamaatregelen niet fysiek bijwonen; wij volgden de debatten via een online stream. Ook alle interviews vonden digitaal plaats. Een beperkt aantal extra interviews namen wij af na de val van het college, om ook van het verloop daarvan in dit rapport verslag te kunnen doen. Bij het afnemen van de interviews en het verzamelen van informatie over vier inhoudelijke dossiers waren opnieuw vier trainees en een voormalig trainee (tegenwoordig beleidsmedewerker) van de provincie ons zeer behulpzaam (zie bijlage 2).

Hieronder schetsen wij eerst de voornaamste algemene ontwikkelingen in de Limburgse politiek in de periode vanaf maart 2020 (paragraaf 3). In paragraaf 4 gaan we dieper in op een viertal specifieke dossiers, achtereenvolgens de begrotingscyclus, het referendum, de energietransitie en de circulaire economie. Afzonderlijke aandacht besteden wij aan de val van het college (paragraaf 5). Daarna, in paragraaf 6, volgt de analyse van de bevindingen in het licht van de werking van het stelsel, de bestuurlijke en politieke context en de uitkomsten ervan. Conclusies en een vooruitblik volgen in paragraaf 7.

3. Belangwekkende gebeurtenissen tussen maart 2020 en april 2021

53

Zoals in de inleiding van dit rapport werd geconstateerd, was de periode tussen maart 2020 en april 2021 voor de Limburgse politiek uitermate bewogen. Dat had niet in de eerste plaats met de extraparlamentaire bestuursvorm te maken – hoewel die mogelijk een rol kan hebben gespeeld in het verloop van een aantal zaken. Enkele belangwekkende gebeurtenissen hadden meer algemene politieke oorzaken, zowel van regionale als van landelijke aard, of lagen zelfs geheel buiten de sfeer van de politiek, zoals de coronapandemie. We bespreken hier de voornaamste gebeurtenissen die de context vormden voor de werking van de extraparlamentaire bestuursvorm.

3.1 De coronapandemie en de gevolgen voor de Limburgse politiek

Op 11 maart 2020 verklaarde de WHO de uitbraak van het COVID-19-virus officieel tot pandemie. Kort daarna, op 23 maart, kondigde de Nederlandse regering een 'intelligente lockdown' voor heel Nederland af en werden uiteenlopende maatregelen van kracht om de pandemie in te dammen. Gedurende de gehele periode waarvan wij verslag doen, zijn beperkende maatregelen en dringende adviezen van kracht geweest ten aanzien van fysieke bijeenkomsten van groepen mensen in de openbare ruimte en in binnenruimtes. Deze maatregelen en adviezen hebben het politieke bedrijf in het hart getroffen: vergaderingen en andere formele en informele contacten tussen Statenleden, gedeputeerden en 'de buitenwereld' konden niet op de normale wijze verlopen. Hoe heeft de Limburgse politiek gedurende dat jaar in praktische zin gefunctioneerd? Wat waren de gevolgen voor de manier van samenwerken in de extraparlamentaire bestuursvorm?

Het college van Gedeputeerde Staten en een deel van de ambtelijke ondersteuning bleef op ongeveer gelijke wijze functioneren. Wanneer het nodig was waren er fysieke bijeenkomsten in het Gouvernement, maar minder frequent en met inachtneming van de geldende coronamaatregelen. De vergadering van de Staten op 3 april 2020 diende slechts om te constateren dat het quorum niet aanwezig was; met toepassing van artikel 20 van de Provinciewet werd op 6 april een tweede vergadering uitgeschreven waarbij, naast de voorzitter, een enkel

Statenlid aanwezig was. Het ene lid (Frische, tevens vicevoorzitter van de Staten en voorzitter van het presidium) bracht in die vergadering een enkele stem uit voor alle in stemming gebrachte voorstellen. De fracties hadden vooraf stemverklaringen afgegeven die in de vergadering werden voorgelezen.

Vanaf juni vonden de vergaderingen en stemming van de Staten en Statencommissies in aangepaste vorm plaats. Daarbij waren van elke fractie steeds alleen de woordvoerders aanwezig voor het geagendeerde onderwerp, de gedeputeerden die het aanging en de voorzitter en ambtelijke ondersteuning van de Staten of de betreffende commissie. De overige Statenleden en andere belangstellenden konden de vergaderingen online volgen. Op de publieke tribune bij Statenvergaderingen konden uitsluitend journalisten plaatsnemen; bij commissievergaderingen was geen publiek welkom. Veel Statenleden die niet fysiek in de vergaderingen aanwezig waren, volgden de vergaderingen vanuit een ruimte elders in het Gouvernement.

Bijzonder was dat de vergaderingen van 11, 12, 18, 19, 25, 26 en 29 juni 2020 technisch gezien een enkele vergadering vormden, die tussentijds steeds werd geschorst. Op 29 juni werd ten slotte in de feestzaal in het Gouvernement gestemd over alle in die ene 'uitgesmeerde' vergadering geagendeerde voorstellen, amendementen en moties. Daardoor verstreek steeds een kortere of langere periode (ten langste achttien dagen) tussen de afronding van een debat en de uiteindelijke stemming. In het presidium hadden fracties de afspraak gemaakt dat na afsluiting van elk debat geen nadere gedachtewisseling meer zou volgen tussen de leden van het college en de Staten tot het moment van de stemming. Vanaf september 2020 vonden stemmingen ofwel direct na het debat op vrijdag, ofwel op de eerste maandag na de betreffende vergadering plaats – niet meer hoofdelijk, maar digitaal, via het elektronische systeem waarmee de provincie haar vergaderingen ondersteunt.³ Dit bleef de werkwijze gedurende de rest van de periode tot april 2021.⁴

De coronamaatregelen hadden tot gevolg dat vrijwel het gehele circuit van informele contacten in en rondom Statenvergaderingen verdween. Alle geïnterviewden gaven aan dat als het grootste bezwaar van de maatregelen te hebben ervaren. Juist het informele afstemmen, peilen en informeren dat nodig is om tot politieke compromissen en soepele besluitvorming te komen, werd sterk bemoeilijkt. Hoewel er allerlei middelen beschikbaar waren om

te communiceren, gaven Statenleden aan juist het ontbreken van 'meta-communicatie' in de vorm van lichaamstaal en andere visuele en fysieke signalen problematisch te vinden. Politieke processen werden daardoor puur inhoudelijk en zakelijk van aard en het verloop van vergaderingen soms moeilijk te regisseren en daardoor onvoorspelbaar. De meeste geïnterviewden gaven niettemin aan dat de coronamaatregelen geen invloed hebben gehad op de uitkomsten van debatten en stemmingen, in de zin dat ze niet hebben geleid tot 'ongelukken' of besluiten die onder normale omstandigheden niet genomen zouden zijn. Alleen over het debat rondom de mogelijke schijn van belangenverstrengeling van gedeputeerde Koopmans op 17 en 18 december 2020, dat resulteerde in een besluit om een enquête in te stellen, zeiden enkelen dat dat onder normale omstandigheden waarschijnlijk een andere uitkomst zou hebben gehad (zie hierover paragraaf 3.2). Daarbij moet worden bedacht dat ook de extraparlamentaire bestuursvorm daarbij een rol kan hebben gespeeld, aangezien in die structuur regelmatig overleg tussen het college en de geestverwante partijen – coalitieoverleg – ontbreekt en het college niet automatisch kan rekenen op de steun van bepaalde partijen. In dat opzicht is de invloed van de coronapandemie op het verloop van processen soms moeilijk te onderscheiden van de invloed van de extraparlamentaire bestuursvorm; in elk geval kan worden gezegd dat de coronamaatregelen het ontbreken van vaste overlegstructuren in de extraparlamentaire bestuursvorm hebben uitvergroot.

3.2 Integriteitskwestie gedeputeerde Koopmans en enquête

Op 17 en 18 december 2020 werd een interpellatiedebat gehouden over het handelen van gedeputeerde Koopmans enkele jaren eerder. Koopmans was vanaf 2014 als lid van het college van GS medeverantwoordelijk voor de verlening van provinciale vergunningen en tegelijk lid van de raad van commissarissen van baggerbedrijf Terraq. De Staten stemden bij de benoeming van Koopmans in 2014 en bij diens herbenoeming in 2015 in met die combinatie van verantwoordelijkheden, onder de voorwaarde dat Koopmans zich niet met de beraadslagingen en besluitvorming over ontgrondingen zou bemoeien. In het najaar van 2020 verschenen meerdere publicaties in NRC waarin werd bericht over een nevenfunctie waarvan Koopmans geen melding had gedaan en over mogelijke belangenverstrengeling rond de verlening van een ontgrondingsvergunning aan Terraq.⁵ Herhaalde vragen daarover van de Staten werden niet naar tevredenheid beantwoord, hetgeen uitmondde in het interpellatiedebat.

In dat debat werd de motie-Van Caldenberg (SP) aangenomen, waarin werd opgeroepen een enquête in te stellen naar de integriteit en het handelen van gedeputeerde Koopmans in relatie tot de bovengenoemde zaken.⁶ Ook zou de rol van de gouverneur bij het bewaken van de integriteit in het provinciaal bestuur voorwerp van dat onderzoek moeten zijn. Hoewel de fracties van CDA, VVD en PVV tegenstemden, kreeg de motie met steun van de FvD-fractie – op dat moment nog in de oorspronkelijke, volledige samenstelling (zie paragraaf 3.3) – toch een meerderheid.

De meeste geïnterviewden gaven desgevraagd aan dat het debat mogelijk een andere uitkomst zou hebben gehad wanneer er sprake zou zijn geweest van een traditionele meerderheidscoalitie. Coalitiefracties zouden de aanname van een motie om een enquête in te stellen hoogstwaarschijnlijk hebben verhinderd – waarmee niet is gezegd dat de discussie over de mogelijke belangenverstrengeling van Koopmans dan beëindigd zou zijn. Ook de coronamaatregelen hadden volgens meerdere geïnterviewden invloed op de uitkomst van het debat. Doordat alleen woordvoerders (in de meeste gevallen de fractievoorzitters) in het debat aanwezig waren, konden standpunten minder gemakkelijk binnen en tussen fracties worden gewogen en wellicht verzacht. Pas in de laatste fase van het debat poogden collegeleden in informele, ‘fysieke’ gesprekken met Statenleden de onvrede weg te nemen.

Sommigen wijzen daarnaast op een gebrek aan regie in de Staten tijdens de betreffende vergadering. Normaal gesproken komt die rol toe aan de gouverneur als voorzitter van de Staten, in het bijzonder wanneer het integriteitskwesties betreft. Nu die zelf onderwerp van debat werd, was hij niet langer in de positie om die rol te nemen.

Naar aanleiding van het debat overwoog gedeputeerde Koopmans zeer serieus af te treden. Uiteindelijk besloot hij aan te blijven, maar zijn handelen lag vanaf dat moment onder een vergrootglas. Nieuwe berichten, eind maart 2021, over een integriteitskwestie waarbij hijzelf en de tweede CDA-gedeputeerde, Mackus, een rol zouden hebben gespeeld, leidden ertoe dat beiden op 26 maart met onmiddellijke ingang ontslag namen (zie paragraaf 5).

3.3 Het uiteenvallen van de Limburgse FvD-fractie

57

In het najaar van 2020 viel de Statenfractie van FvD in Limburg uiteen. De aanleiding daarvoor was de ophef die ontstond nadat binnen de jongeren-afdeling van de landelijke partij extremistische en antisemitische opvattingen werden verspreid, waarvan politiek leider Baudet en het landelijke partijbestuur geen afstand namen. Een en ander leidde op 26 november tot het vertrek bij de partij van een viertal senatoren en enkele kandidaten op de voorlopige kandidatenlijst voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. Een aantal van hen sloot zich aan bij de nieuwe partij JA21, een initiatief van enkele van de afgesplitste leden.

De gevolgen daarvan werden vervolgens ook voelbaar en zichtbaar in verschillende provinciebesturen: in de provincies Overijssel en Flevoland verlieten de meeste FvD-Statenleden de partij. In Limburg zegde gedeputeerde Burlet op 27 november zijn lidmaatschap van de partij op en kort daarna werd hij lid van JA21. Hij deed dat om teleurgestelde FvD-kiezers in Limburg een 'vluchtheuvel' te bieden, zodat zij zich vertegenwoordigd zouden blijven voelen in het Limburgse college. Kort daarna, begin december 2020, besloten uiteindelijk vier leden van de FvD-fractie de partij en de Limburgse fractie te verlaten. Op 19 december verklaarden zij vanaf 1 januari 2021 gezamenlijk verder te gaan als zelfstandige fractie onder de naam Samen Voor Limburg. De resterende drie leden van de FvD-fractie bleven de partij trouw. Aangezien de beide fracties inhoudelijk nog altijd dezelfde politieke koers voorstonden en de onderlinge verhoudingen goed waren, gaven zij aan wel te blijven samenwerken en hun standpunten onderling af te stemmen.

Op 24 december 2020 vroeg Samen Voor Limburg een fractievergoeding aan,⁷ hoewel die volgens de op dat moment in Limburg geldende verordening⁸ in beginsel niet kon worden toegekend aan groepen die door afsplitsing ontstonden. Desondanks besloot het presidium de nieuwe fractie een beperkt eigen budget toe te kennen (niet het vaste bedrag dat elke oorspronkelijke fractie ontvangt, maar wel het in de verordening opgenomen bedrag per Statenlid), ten koste van het fractiebudget van FvD.

Het gevolg was dat in de Staten niet langer een geestverwante fractie van gedeputeerde Burlet zitting had: de opgestapte FvD-leden werden geen lid van JA21. Daarmee waren er in totaal drie gedeputeerden zonder geestverwante fractie in de Staten. De overige vier gedeputeerden waren lid van drie partijen die in de Staten samen eenentwintig zetels vertegenwoordigden. Voor de kleinste meerderheid van vierentwintig zetels was daardoor voortaan steeds de steun van een of meer kleinere Statenfracties nodig. De rol van FvD als een van de grote fracties die de doorslag kon geven bij het vinden van meerderheden in de Staten was door haar veel kleinere omvang deels uitgespeeld. Tegelijkertijd gaf het de fractie een (nog) vrijere rol in de Staten: zij voelde geen medeverantwoordelijkheid meer voor de stabiliteit van het extraparlamentaire college.

In een reguliere coalitiesetting zou het uiteenvallen van de FvD-fractie waarschijnlijk gevolgen hebben gehad voor de stabiliteit van de coalitie. Dat het Limburgse college niet direct in de problemen kwam, kan gezien worden als een van de voordelen van de extraparlamentaire bestuursvorm. Het college kon sowieso niet automatisch rekenen op de steun van de vier grootste fracties en was ook voor het uiteenvallen van de FvD-fractie in een aantal gevallen al aangewezen op de steun van meerdere kleinere fracties (zie paragraaf 6.1).

3.4 De (beperkte) invloed van de landelijke verkiezingen op 17 maart 2021

Op 17 maart 2021 vonden landelijke verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer. In de aanloop naar die verkiezingen voerden partijen campagne, zowel landelijk als in de regio. Daarbij benadrukten zij de eigen verkiezingsprogramma's en politieke standpunten en zetten ze zich soms af tegen andere partijen. Daarnaast stonden meerdere Limburgse Statenleden op de kandidatenlijst van hun partij, enkelen op een plaats die in de aanloop naar 17 maart mogelijk verkiesbaar werd geacht. FvD-fractievoorzitter Kerseboom werd voor FvD daadwerkelijk gekozen tot Kamerlid. Ook Statenleden Claassen (PVV), Plusquin (PvdD) en Kuntzelaers (PvdA) stonden relatief hoog op de lijst van hun partij, maar werden niet verkozen. Gedeputeerde Housmans (PVV) fungeerde als lijstduwer; hij was niet voornemens een Kamerzetel in te nemen.

De direct merkbare gevolgen van de landelijke verkiezingen waren beperkt in de zin dat de standpunten van Statenfracties in debatten en de samenwerking

in het extraparlamentaire college niet werden beïnvloed of medebepaald door de landelijke verkiezingscampagnes. In die zin blijkt er wel degelijk afstand te bestaan tussen 'Den Haag' en Limburg: landelijke discussies hebben in algemene zin weinig invloed in de Limburgse politiek. Wel merkten meerdere geïnterviewden op dat sommige Statenleden zich in de periode voor de verkiezingen scherper leken te profileren met oog op die verkiezingen. Ook werd opgemerkt dat de PVV-fractie in debatten in de Staten een opvallend stabiele en betrouwbare partner voor het college leek te zijn. Volgens verschillende geïnterviewden was de PVV er veel aan gelegen zich in Limburg een *regierungsfähige* partij te tonen.

4. Ontwikkelingen in specifieke dossiers

Ten behoeve van het onderzoek volgen wij een viertal specifieke dossiers, om te zien hoe de samenwerking tussen college en Staten en tussen Statenfracties onderling verloopt, welke politieke tegenstellingen er zijn en hoe die worden overbrugd. Daarbij is steeds de vraag in hoeverre daarbij de extraparlamentaire bestuursvorm een rol speelt.

4.1 De begrotingscyclus

In de periode waarvan wij verslag doen werd in de Staten gedebatteerd over de jaarstukken 2019 en de eerste afwijkingenrapportage 2020 (18 juni 2020), de voorjaarsnota 2020 (26 juni), de begroting voor 2021 en de tweede afwijkingenrapportage 2020 (6 november) en ten slotte de eindejaarsbijstelling 2020 (11 december). Afgezien van de begroting kregen al deze voorstellen unaniem steun van de Staten. Alleen de GroenLinks-fractie stemde tegen de begroting. Vanzelfsprekend waren er vooral bij de behandeling van de begroting de nodige amendementen en moties waarmee fracties eigen standpunten en voorstellen trachtten te realiseren; toch is het overheersende beeld dat van een 'normaal' en constructief verloop van de provinciale financiële cyclus.

Voor een deel kan de soepele besluitvorming rondom de financiële cyclus worden toegeschreven aan het feit dat de provincie er financieel goed voor staat. Toch laat het ook zien dat in de extraparlamentaire bestuursvorm door

partijen goed kan worden samengewerkt. Uiteindelijk moet elke gekozen bestuursvorm dienstbaar zijn aan de totstandkoming en uitvoering van goed beleid. De financiële cyclus is daarbij een essentieel onderdeel van het provinciaal bestuur.

4.2 De referendumverordening

In de vergadering van de Staten van 25 september 2020 – de enige Statenvergadering die op de normale wijze werd gehouden, zonder beperkende coronamaatregelen – werd een nieuwe provinciale referendumverordening vastgesteld. Bij de formatie van het extraparlamenteaire college in 2019 was overeengekomen⁹ dat het bestaande raadgevend dan wel raadplegend referendum over voorgenomen besluiten van de Staten zou worden vervangen door een correctief en bindend referendum.¹⁰ Het debat over het voorstel voor een nieuwe verordening spitste zich toe op de vraag welke drempel zou moeten worden opgenomen voor een geldig referendum. In de voorgestelde verordening waren twee opties opgenomen: ofwel een uitkomstdrempel van dertig procent van de kiesgerechtigden (een referendum is geldig wanneer dertig procent van de kiesgerechtigden een van de voorgelegde opties steunt, ongeacht de opkomst), ofwel een opkomstdrempel waarbij de hoogte van de opkomst ten minste gelijk diende te zijn aan de opkomst bij de laatste provinciale verkiezingen (in 2019 was dat 52,6 procent).¹¹

Voor een uitkomstdrempel bestond in de Staten weinig steun. De FvD-fractie wilde noch een uitkomstdrempel, noch een opkomstdrempel bovenop het vereiste aantal ondertekenaars voor een succesvol referendumverzoek (26.500). De fractie diende een amendement in waarin de opkomstdrempel werd geschrapt.¹² De CDA-fractie wenste uit democratisch oogpunt juist een opkomstdrempel van 52,6%. De SP-fractie had een compromisvoorstel – een opkomstdrempel van 33 procent¹³ – maar trok dat in toen duidelijk werd dat het daarvoor onvoldoende steun zou krijgen. Ook de FvD-fractie steunde het niet, omdat het wilde vasthouden aan haar eigen standpunt dat geen extra drempel diende te worden opgeworpen. Toen dat ten langen leste onhaalbaar leek te worden, stelde de FvD-fractie zelf een tweede amendement voor waarin de opkomstdrempel naar veertig procent werd gebracht.¹⁴ Beide amendementen van de FvD-fractie werden verworpen. FvD stemde uiteindelijk voor het door hen niet gewenste voorstel met een opkomstdrempel gelijk aan de opkomst van

de laatste verkiezingen, omdat “een referendum beter was dan geen referendum.” Vermeldenswaard is verder dat de VVD-fractie tegen de invoering van het correctief bindend referendum stemde, omdat zij in het instrument als zodanig geen heil zag. Dat het collegeprogramma voorzag in de invoering van een correctief bindend referendum en dat het voorstel werd ingediend door een college waarin ook een VVD-gedeputeerde zitting had, was niet bepalend voor hun standpunt. De PvdD-fractie steunde het voorstel en hielp het daarmee aan een krappe meerderheid.

Voor de FvD-fractie was de verwerping van hun eigen voorstel om geen opkomstdrempel te hanteren een gevoelige nederlaag. Zij kwalificeerde de handelwijze van de andere grote fracties als ‘oude politiek’ waarvan zij het slachtoffer was geworden. Een en ander lijkt gevolgen te hebben gehad voor de opstelling van de FvD-fractie in daaropvolgende kwesties, en naar het zich laat aanzien met name in het interpellatiedebat op 17 en 18 december 2020, uitmondend in het besluit van de Staten om een enquête in te stellen. Kort na dat debat ontvingen alle fracties een kerstkaart van de FvD-fractie met een korte tekst. De CDA-fractie ontving een kaart met daarin een tekst die duidelijk maakte dat de steun van FvD voor de motie aangaande de enquête, waar de CDA-fractie tegen stemde, gekoppeld zou zijn aan hun eigen ‘verlies’ in de referendumkwestie, dat zij hoofdzakelijk aan de CDA-fractie toeschreven.

In dit dossier worden enkele trekken van de extraparlamentaire bestuursvorm zichtbaar. Zo was er voor de VVD-fractie ruimte om tegen een voorstel te zijn dat voortvloeide uit het collegeprogramma en dat mede door een VVD-gedeputeerde werd ingediend. Ook de opstelling van de FvD-fractie, die een principiële aanpassing van het voorstel van het college wenste (los van de even principiële keuze om uiteindelijk voor het collegevoorstel te stemmen), past goed in de extraparlamentaire benadering. De extraparlamentaire bestuursvorm geeft fracties dus de ruimte om kwesties ideologisch te benaderen en op grond daarvan eigen keuzes te maken, zonder dat het college daarvan direct politieke gevolgen ondervindt. In dit geval leidde dat wel tot wrijving tussen fracties en tot een moeizamere samenwerking en verharde verhoudingen in de Staten.

4.3 De Provinciale Energie Strategie

De Provinciale Energie Strategie (PES) beschrijft de leidende principes en uitgangspunten voor de Limburgse energiestrategie voor de periode tot 2030. Aan de hand van vijf perspectieven met concrete doelstellingen wordt voor bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers richting gegeven aan de energietransitie. In dit dossier lagen standpunten en belangen van de verschillende fracties op sommige punten relatief ver uit elkaar. De totstandkoming van het voorstel was in zekere zin een 'balanceeract', waarin elk van de fracties voldoende zou moeten kunnen herkennen om het kunnen steunen. De extraparlamentaire bestuursvorm bracht mee dat het niet mogelijk was om de inhoud te richten op een politiek akkoord tussen coalitiefracties die een meerderheid in de Staten hadden. Nu moesten bewoordingen worden gekozen waarmee voor een groot aantal fracties inhoudelijke aanknopingspunten voor herkenning werden gevonden en tegelijk partijpolitieke gevoeligheden werden vermeden.

De PES werd vastgesteld in twee delen. Deel 1, waarin de uitgangspunten zijn neergelegd, werd in de Staten besproken in de vergadering van 12 juni 2020; op 29 juni vond de stemming plaats. Deel 2, waarin de vijf genoemde perspectieven worden geschetst en concrete doelstellingen worden geformuleerd, werd op 16 oktober sonderend voorgelegd aan de Statencommissie MD en daarin behandeld op 26 november. Het voorstel werd vervolgens plenair in de Staten behandeld op 11 december en vastgesteld in een stemming op 18 december. Tussen de behandeling van het tweede deel van de PES in de Staten en de stemming daarover zaten dus zeven dagen. De drie vergaderingen in december waren, net als de vergaderingen in juni (zie paragraaf 3.1), technisch gezien één enkele online vergadering, met op 18 december de stemmingen over alle voorstellen, amendementen en moties. Omdat in een online vergadering over elk voorstel hoofdelijk, bij afroeping, moest worden gestemd, zou het te veel tijd vergen om dit na afloop van elk debat te doen. In het presidium waren fracties overeengekomen dat in de periode tussen de afsluiting van het debat en de stemming geen nieuwe gedachteswisselingen tussen fracties onderling en tussen fracties en college meer zouden plaatsvinden.

Tussen de behandeling van het tweede deel van de PES en de stemming op 18 december was desondanks toch een mededeling van de verantwoordelijke gedeputeerde naar alle fracties gegaan, waarin enkele in het debat gedane

uitspraken nader werden toegelicht. Bij de stemming vermeldde een lid van een van de D66-fractie dat schrijven. Voor de PVV-fractie was die opmerking reden om aan te nemen dat er toezeggingen waren gedaan waarvan zij niet op de hoogte was, waarna zij besloot tegen het voorstel te stemmen.

Voorts werd kort voor de stemming in de vergadering van 18 december nog een amendement ingediend door het CDA over de versterking van lokale participatie en lokaal profijt binnen de provinciale energietransitie.¹⁵ Lokaal-Limburg stemde onverwacht tegen het betreffende amendement, waarschijnlijk omdat tussen beide fracties geen overleg meer had kunnen plaatsvinden en de fracties daardoor verschillende beelden hadden van de bedoeling van het amendement. In een normale vergadering, waarin direct informeel contact en overleg mogelijk was geweest, had dat voorkomen kunnen worden. Overigens bleef dit voorval zonder gevolgen omdat het amendement en het uiteindelijke voorstel ruime steun kregen.

4.4 Beleidskader circulaire economie

In 2020 werd in Limburg voor het eerst een afzonderlijk, integraal beleidskader voor de circulaire economie vastgesteld. Eerder waren vraagstukken in verband met de circulaire economie ondergebracht bij specifieke beleidsterreinen; nu werden die onderdelen bijeengebracht in een enkel omvattend kader. Richtinggevend bij het opstellen ervan waren (vanzelfsprekend) de uitgangspunten uit het collegeprogramma. Daarbinnen waren echter vele invullingen mogelijk. Linkse fracties, met name GroenLinks en PvdD, wilden dat nadruk kwam te liggen op het groene karakter van het beleidskader; voor de rechtse fracties was belangrijk dat het de Limburgse economie zou stimuleren. Verder was voor veel Statenleden vooral van belang dat het kader scherpe *Key Performance Indicators* (KPI's) ofwel meetbare en afrekenbare doelstellingen bevatte.

De eerste versie van het beleidskader werd in de Staten behandeld op 19 en 25 juni; de stemmingen over het voorstel, de amendementen en moties vond vier dagen later plaats, op 29 juni. Bij de inhoudelijke behandeling bleken fracties verdeeld te zijn over de inhoud. Over een drietal zaken gaf het voorstel op dat moment onvoldoende duidelijkheid: het financiële kader; de bepalingen over bevoegdheden en beleid inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving; de afrekenbare doelstellingen (KPI's). Een ander punt waarover de

Staten kritisch waren was het gebrek aan helderheid over de betekenis van de term 'experimenteerruimte' die een centrale rol speelt in het voorstel. Een motie van PvdA-Statenlid Berghorst¹⁶ drong aan op een nadere omschrijving van het begrip 'experimenteerruimte' en op de vaststelling van een juridisch houdbaar afwegingskader voor het toekennen van experimenteerruimte.

Toen in de vergadering van 25 juni duidelijk werd dat het voorstel op dat moment te weinig steun had, diende VVD-Statenlid Bastiaans een amendement in¹⁷ waarin werd voorgesteld nog niet over de vaststelling van het beleidskader te besluiten, maar het stuk na verwerking van de gemaakte opmerkingen opnieuw aan de Staten voor te leggen. Alleen de fracties van PVV en FvD stemden (op 29 juni) tegen het amendement. Vervolgens besloten de Staten unaniem het geamendeerde voorstel te steunen, zodat het op een later moment opnieuw diende te worden voorgelegd. In de vergaderingen van 2 en 5 oktober werd 'versie 2.0' behandeld en uiteindelijk met een ruime meerderheid aangenomen; alleen de fracties van PVV en VVD stemden tegen.

Enkele geïnterviewden geven aan dat het beleidskader voor de circulaire economie een dossier is waarbij – vergelijkbaar met het PES-dossier – in de voorbereidingsfase met soms sterk uiteenlopende wensen en visies van alle Statenfracties rekening diende te worden gehouden. Door de extraparlamentaire bestuursvorm kon niet vooraf van de vrijwel zekere steun van een meerderheid in de Staten worden uitgegaan. Dat maakte de voorbereiding ingewikkeld, tot op het niveau van de woordkeus. Soms was de inhoudelijke bemoeienis van Statenleden met dit dossier zodanig groot dat geïnterviewden aangaven dat zij wellicht te veel 'op de stoel van de bestuurder gingen zitten'. Meer nog dan anders bleek het nodig te zijn alle elementen van het voorstel te expliciteren, om voor alle betrokken partijen voldoende helderheid en houvast te scheppen.

5. De kwestie-Vrehen en de val van het college

65

Eind maart 2021 dienden gedeputeerden Koopmans en Mackus – voor velen onverwacht – hun ontslag in. De debatten in de Staten die daarop volgden leidden twee weken later tot het vertrek van de resterende vijf gedeputeerden en nog enkele dagen later tot het vertrek van de gouverneur. De concrete aanleiding voor deze bestuurscrisis was een reeks publicaties die rond 22 maart in regionale en landelijke media verschenen over voormalig CDA-gedeputeerde Vrehen, op dat moment directeur van de Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg (IKL). Er bleken forse bedragen aan subsidiegelden van de provincie naar IKL te gaan, waarbij twijfel bestond over de efficiënte besteding van overheidsgelden. Bovendien zouden bedragen zijn doorgesluisd naar bedrijven van directeur Vrehen.¹⁸ Er rezen vragen over de rol van verschillende Limburgse CDA-politici, waaronder de beide genoemde gedeputeerden, bij de gang van zaken rondom het verlenen van opdrachten aan IKL. De gouverneur en het college besloten naar aanleiding van die berichten op 23 maart onderzoek naar de kwestie te laten verrichten.¹⁹ Al eerder, op 24 november 2020, had het college besloten breder onderzoek te laten doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de verstrekking van provinciale subsidies.

Op 25 maart publiceerde dagblad De Limburger een overzicht van Limburgse CDA-politici die betrokken zouden zijn bij integriteitskwesties, onder de kop 'CDA-politici in opspraak.' Daarin werd onder meer de suggestie gewekt van betrokkenheid van de beide CDA-gedeputeerden bij de kwestie-Vrehen. Koopmans en Mackus dienden daags daarna, op 26 maart, met onmiddellijke ingang hun ontslag in. Koopmans, verantwoordelijk voor onder meer financiën, stelt in zijn ontslagbrief onvoldoende scherp en kritisch te zijn geweest op de werkwijze van Vrehen, die volgens hem in elk geval moreel niet door de beugel kon; Mackus nam zijn verantwoordelijkheid als portefeuillehouder voor onder meer landbouw, plattelandsontwikkeling en monumenten binnen het provinciebestuur.²⁰ Mogelijk was het bericht voor Koopmans, die al langer onderwerp was van kritiek wegens een mogelijke integriteitskwestie, de druppel die de emmer deed overlopen.

DOOR PALA HOTEL EN
THEO STREKEN

WITTARD

2. Gert Koopmans

De proefsteriele politiek heesde eind 2000 tot de eerste parlementaire vergadering van de Limburgse geschiedenis. Die gaat over de integratie van de stichtelijke godsdienstige Koopmans. Die streekt in 1961 een lobby-staaf van de Limburgse burgermeester Tietze de ambtelijke vergadering in. Koopmans was toen bestaand commissaris bij Tietze. De vergadering moet uitspraak of een optreden in gewest van bestaande verhoudingen. Maar er gaat een

3. Hubert Mackus
Huidig gedeputeerde Hubert Mackus was in 2005 medestichter van het CDA-verkiezingsprogramma en doet ook aandacht aan de passie over het inschakelen van het hoofdij van Vrohm.

4. Patrick van der Sloek
Het door gemeenteraadslid Thomas Grootendorp naar de rivier de Maas te verhuizen van de Kijk, ook de huidige dijkgraaf van de Maas.

Zolang niet uit de onderzoeken blijkt dat ze iets fout hebben gedaan, houden ze alle

Hankel Schmeider (CTA) 1992/93

5. Deudonné Akkermans
De burgemeester van Eindhoven-Morgenstond en voormalig voorzitter van het CDA-Limburg is voorzitter van de raad van toezicht van IRT. De raad was van alles rond Verheijen op de hoogte en kreeg ook vragen van NISG. Daarvoor visitte de raad van toezicht exteren onderzoek naar mogelijke integriteitsrisico's beslist op bij IRT, meldt het Akkermans media. Dat maakt dus ook

6. Raymond Knops
Haarlem stamtoenemester Raymond Knops werd in 2001, toen hij nog Kamerling was, bevestigd bij de knop van de grond van zijn hia, links vorig jaar in onderling van De Lindebor en NDC. Hij heeft de grond van een bedrijf van de provincie en kreeg daarbij een 'waarschijnlijk' dat waarvoor hij bij de gemeente moest betalen. De gemeente heeft

7. Jan Loonen

'We zijn opnieuw

Integratiebureaus zijn zeker niet het alleenrecht van zijn partij, temeer nu de voorzitter van het CDA, Limburg Harold Schröder. Maar het laatste onderdeel jaar zijn vooral partijgenoten in opmars gekomen, evenals bij „het laatste meedebestuur“. Dat is altijd zo als zaken de integratie van het openbaar bestuur raken, maar het is ook een

Spoor het imago van de partij?"

Daarvoor CDA-woordvoerders in publicaties van 'De Limburger' en 'NRC' opduiken, komt volgens Schroeder dieris omdat zijn partij nu eenmaal sterk is in Limburg. Dat werkt ook nu in het aantal kiesmandaten. "Op heel veel plekken", Polito knikt. Daar bij "groede of vloedde haidigde, somere als meenide".

persoon kocht hij in 2014 van het waterschap ruim 35 hectare grond in het Loosdrechtse, waar hij 500.000 euro kreeg van het wchp omdat de agrarische grond natuurgebied zou worden. De grond werd daardoor een stik-grondplaat. Loozen was wethouder voor gebiedsontwikkeling en platuuslandsbeleid. Het onderzoek naar uitkomsten of

wakker geschud'

aanpakken die bepaalde ontwikkelingen willen." Schreuder heeft niet het gevoel dat de media het G&A nuktien. "Maar als iets richilaaar wordt en je drukt erop, zeg je ook sneller: laten we daar ook eens gaan kijken." Na jaren onder affluens, zijn we weer wakker geschud", verklaart Schreuder. Inbri-ent is een belangrijk thema

bezoeken CD, benadrukt hij. „Als mensen gevoelsmatig worden in de media, voeren we kritische gesprekken met ze. Maar zolang niet uit de onderzoeken blijkt dat iets fout kan zijn, houden we ons aan de wetenschap. Het is niet de bedoeling om te zeggen dat er structureel iets fout is, gaan we daarmee aan de slag. Dat volgen andere landen. Maar eerst moeten de fouten op tafel komen.“

strengeling. Heeft Loonen geprobeerd de besluitvorming bij de gemeente te beïnvloeden ten gunste van zijn petroliedijk en dat van zijn familie, is een van de vragen. Het waterschap bestuurt Hoffman Federatiebreche een integriteitsonderzoek naar de Aal uitvoeren. In 2006 was oud-gedirecteerd Geer Derksen van OTH in een onderzoek.

3. Mirjam Depoort
Een van de andere gevallen af-
wijpende reaktie is die van CDA-
statistiek Mirjam Depoort, con-
stante van mening dat de over-
heid moet stoppen met de

die laatste functie zijn vragen gesteld. De combinatie van een actief politiek personeel en een commissaris bij een politiebureau, is volgens de Medewerkerorganisatie "niet wettelijk toegestaan" en leidt volgens Juridisch Advocaat Nijl tot de schijf van belangensconflictering. Het Commissariaat voor de Media deed dit jaar onderzoek naar Deposito's benoeming, maar concludeerde dat, daarvoor, de wet niets verbodt.

met betrekking tot een mogelijk politieke omroep. De NVJ heeft aangekondigd te lobbyen in Den Haag om de wet op de audiovisuele media te wijzigen. Het doel van de amendementen, in het bijzonder amendement 1, is om een nieuw conflict voor te komen met het personeel en de staat de rechtbank te vragen. Dit kan een zaakrecht bij de commissie van de wet op de audiovisuele media van de politiek te hebben met betrekking tot de wet.



100

1

100

Vóór het vertrek van de beide CDA-gedeputeerden gaven verschillende collegeleden aan dat een vroegtijdig vertrek van Koopmans – die immers, niet onbelangrijk, zelf een van de formateurs van het college was – gevolgen kon hebben voor het gehele college. Bepalend voor het lot van het college zou zijn of diens vertrek het gevolg zou zijn van een uitspraak of gebeurtenis die het collectief raakte. Bij een eventueel vertrek van een of meer andere collegeleden zou afhangen van de betreffende portefeuille en van de duur van de resterende periode tot aan de volgende verkiezingen of vervanging nodig zou zijn. Door wie en hoe dat dan zou moeten worden beslist, bleek echter onduidelijk te zijn, omdat bij de vorming van het extraparlamentaire college daarover geen afspraken waren gemaakt. Nu een dergelijke situatie zich daadwerkelijk voordeed, besloten de resterende vijf gedeputeerden aan te blijven. De kritiek in de media had zich niet op het gehele college gericht en had geen directe relatie met de extraparlamentaire bestuursvorm.

De Staten wensten een debat met het college over de ontstane politiek-bestuurlijke situatie en vroegen het college met het oog daarop om een staatsrechtelijke analyse.²¹ Volgens de Provinciewet is het aan de Staten om te besluiten over de benoeming van gedeputeerden,²² maar wie daarbij het initiatief neemt staat niet vast. De Staten kunnen in theorie bijvoorbeeld een of meer door het college voorgedragen kandidaten benoemen, of eigen kandidaten benoemen, en zelfs besluiten geen nieuwe gedeputeerden te benoemen. Het college liet het initiatief voor vervolgstappen geheel aan de Staten en presenteerde zelf alleen een (voorlopige) herverdeling van de bestuurlijke portefeuilles aan de Staten. Het college verwees daarbij uitdrukkelijk naar het extraparlamentaire karakter van de samenwerking. Juist in een extraparlamentaire setting zou een initiatief voor vervolgstappen *in theorie* ook van het college zelf kunnen komen; gelet op de politieke realiteit op dat moment was het echter ondenkbaar dat het college daartoe het initiatief zou nemen.

Het debat over de ontstane politiek-bestuurlijke situatie vond plaats op 2 april. Veel meer dan over die politiek-bestuurlijke situatie ging het debat echter over de implicaties voor de resterende gedeputeerden en de gouverneur van de achterliggende kwestie-Vrehen, van eerdere integriteitskwesties en van de lange reeks publicaties in de media over de Limburgse bestuurscultuur. De sfeer in het debat was verontwaardigd en vijandig, zowel richting het college als naar de fractie van het CDA, de partij die door de media op de korrel werd genomen.

Terugkerende vragen waren *wie* inzake de kwestie-Vrehen *wanneer* precies *wat* wist, en *welke acties* door het college en de gouverneur op *welke momenten* waren ondernomen naar aanleiding van de berichten. Het debat eindigde in een oproep om alle relevante informatie terstond met de Staten te delen, ten behoeve van een volgend debat op 9 april.

Voorafgaand aan het debat van 9 april had het college vierentwintig ordners met daarin het gevraagde materiaal vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de Statenleden. Openbaarmaking daarvan was nog niet mogelijk, omdat een groot deel van het materiaal nog diende te worden gescreend op de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Daarnaast hadden Statenleden enkele dagen voor het debat in totaal 180 schriftelijke vragen aan het college gesteld; in feite was daarmee al een verkapte motie van wantrouwen aan het college afgegeven. De sfeer in het debat was, evenals de week daarvoor, boos en vijandig naar de gedeputeerden, de gouverneur en het CDA. Het heersende geluid was dat er in Limburg een 'verziekte' bestuurscultuur heerste en dat het hoog tijd werd om schoon schip te maken. De PVV diende al in de eerste termijn een motie van wantrouwen in tegen het college;²³ dat een van de gedeputeerden van PVV-huize was, vormde daarvoor geen beletsel. Geen van de andere partijen in de Staten sprak zich expliciet uit tegen de motie; in een reguliere coalitiesetting was dat waarschijnlijk wel gebeurd. Ook werd door de PVV een motie ingediend die op het vertrek van de gouverneur aanstuurde.²⁴ Na de eerste termijn en een korte schorsing verklaarde gedeputeerde Drippy namens het college dat alle gedeputeerden per direct ontslag namen.

De gouverneur nam niet direct ontslag, maar besloot aanvankelijk aan te blijven totdat langs de reguliere weg een opvolger voor hem zou zijn gevonden. Vanaf het moment van het aftreden van alle gedeputeerden vormde hij het eenhoofdige provinciebestuur en was het zijn taak alle noodzakelijke besluiten te nemen om de continuïteit van het provinciebestuur te garanderen.²⁵ Op 15 april gaf hij in een brief aan de Staten echter te kennen alsnog op korte termijn te willen vertrekken zodra een waarnemer in zijn plaats zou zijn benoemd.²⁶ Op 16 april reisde minister Ollongren zelf af naar het Gouvernement om de benoeming van waarnemend gouverneur Remkes aan te kondigen. Met ingang van 19 april ving Remkes zijn werkzaamheden aan.

6. Analyse van gebeurtenissen en ontwikkelingen

69

We analyseren de hierboven geschetste gebeurtenissen tussen maart 2020 en april 2021, de ontwikkelingen in specifieke dossiers, alsook de val van het college aan de hand van drie samenhangende thema's. Eerst verrichten wij een analyse van de stemmingen in de Staten over voorstellen, amendementen en moties die nader inzicht geeft in de *werking van de extraparlamentaire constructie*. In hoeverre is er inderdaad sprake van wisselende meerderheden, zoals vooraf werd verwacht van de extraparlamentaire bestuursvorm? Welk beeld laten die stemmingen zien? In hoeverre functioneren in het extraparlamentaire construct nog de onderliggende mechanismen die politieke processen voorspelbaar en beheersbaar maken? Het tweede thema betreft de *bestuurlijke en politieke context*; we kijken dan naar de politieke cultuur in algemene zin, naar bestuursstijlen en naar de beeldvorming, onder meer in de regionale en landelijke media. Ten derde zullen wij nagaan wat de *uitkomsten van het experiment* met de extraparlamentaire bestuursvorm zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat in de relatief korte periode sinds de start van het college (voorjaar 2019) nog nauwelijks daadwerkelijke effecten van de in het collegeprogramma aangekondigde plannen zichtbaar zijn. We richten ons dan ook vooral op korte termijnuitkomsten voor wat betreft de verbinding tussen politiek, bestuur en samenleving.

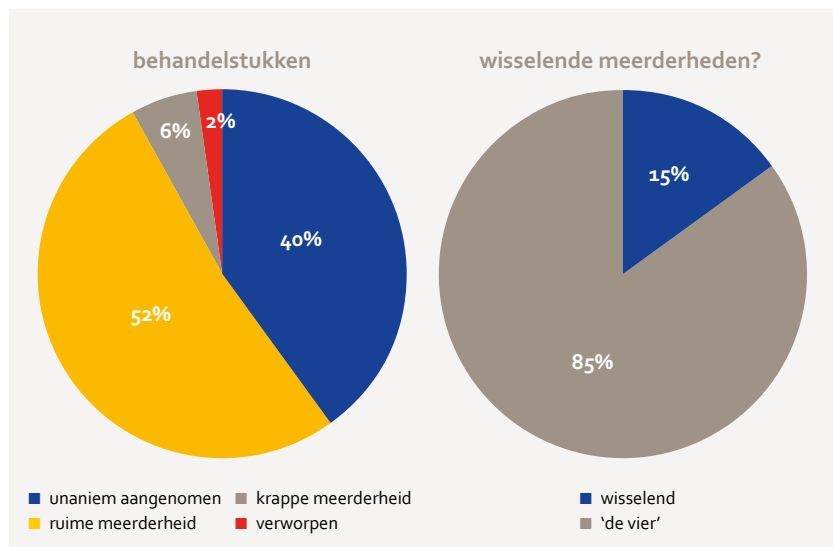
6.1 De werking van het stelsel

Om een beeld te krijgen van de werking van de extraparlamentaire bestuursvorm, analyseren we de stemmingen in de Staten over voorstellen, amendementen en moties. We gaan na in hoeverre er sprake is geweest van wisselende meerderheden. Vervolgens gaan we in op de structuren die zorgen voor verbinding tussen het college en de Staten en tussen Statenfracties onderling en die het verloop van politieke processen voorspelbaar en beheersbaar maken.

Stemmingen: wisselende meerderheden?

In de periode tussen maart 2020 en april 2021 stonden in totaal 48 behandelstukken (kaders, projecten en andere statenvoorstellen) op de agenda van de Staten. Daarvan werden er negentien unaniem aangenomen en nog eens vijftientwintig met een ruime meerderheid aanvaard. Slechts bij drie stemmingen was sprake van een krappe meerderheid voor het voorstel; één voorstel werd

Figuur 2
stemmingen
over behandel-
stukken en
wisselende
meerderheden
daarbij,
periode maart
2020 – april 2021

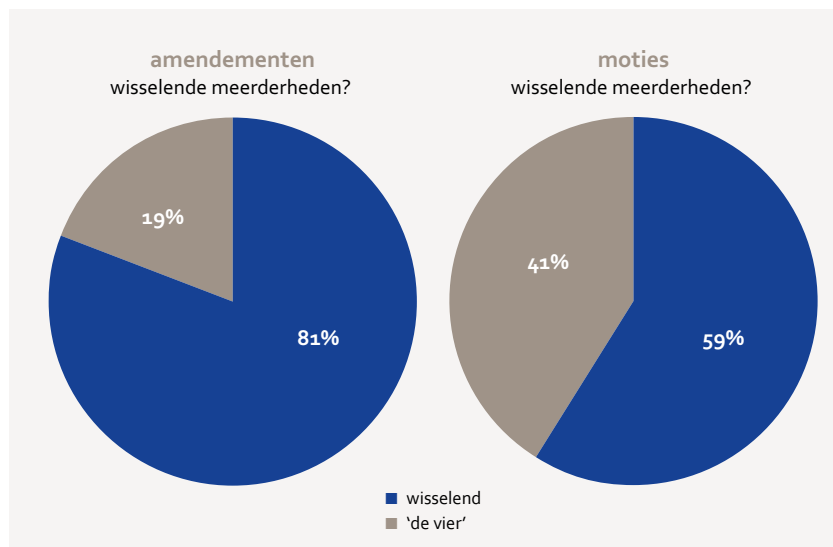


verworpen. Interessant is daarbij in hoeverre er sprake was van wisselende meerderheden. Daarvoor kunnen we het stemgedrag bekijken van de vier grootste fracties in de Staten (CDA, VVD, PVV, FvD: hieronder 'de vier') die tevens de politieke geestverwanten waren van vijf van de zeven gedeputeerden.²⁷

In veruit de meeste gevallen (41) stemden 'de vier' gelijk over de betreffende voorstellen; in zeven gevallen deden ze dat niet. Waar sommige geïnterviewden stelden dat er in de bestuurlijke en politieke praktijk toch sprake was van een 'quasi-coalitie' tussen de vier grootste partijen, lijken deze cijfers daar inderdaad op te wijzen. Daarbij moet wel worden bedacht dat in veel gevallen sprake was van ruime meerderheden of zelfs unanimiteit – anders gezegd: ook veel andere fracties stemden hetzelfde als 'de vier'.

We bespreken hier enkele opvallende voorbeelden van onderwerpen waarover de vier niet gelijk stemden. In de vergadering van 29 juni 2020 werd over de uitgangspunten van de Regionale Energiestrategie (RES) voor Noord- en Midden-Limburg en het eerste deel van de Provinciale Energiestrategie (PES) gestemd. PVV en FvD stemden tegen beide voorstellen, CDA en VVD voor (beide werden aangenomen met 33 stemmen voor en 14 tegen). Bij de vast-

Figuur 3
wisselende
meerderheden
bij amendemen-
ten en moties,
periode maart
2020-april 2021



stelling van het Beleidskader Internationalisering in dezelfde vergadering stemde alleen FvD tegen. In het debat op 25 september over het correctief referendum, gesteund door een krappe meerderheid, stemden CDA, PVV, FvD en PvdD (samen 25 stemmen) voor, de andere fracties, waaronder de VVD, tegen (samen 21); er was één onthouding. Op 18 december werd in de avond over een zevental behandelstukken gestemd. In die vergadering was het enige Statenvoorstel uit de onderzochte periode aan de orde dat werd verworpen: het Gewijzigd Statenvoorstel Dekkingsvoorstel sportaccommodaties in Leudal en Maasgouw.²⁸ Het betrof een voorstel om in totaal €785.000 vrij te maken voor twee sportprojecten in de genoemde gemeenten. CDA, VVD, PvdA, D66 en Lokaal-Limburg (22 stemmen) waren voor het voorstel; PVV, FvD, Groen-Links, SP, PvdD en 50PLUS (25) stemden tegen.

Wanneer we kijken naar moties en vooral amendementen (zie hierboven, figuur 3) is het beeld dat het veel vaker voorkomt dat 'de vier' niet allemaal hetzelfde stemmen. In absolute aantallen waren er 26 amendementen; bij 21 stemmingen zaten 'de vier' niet op een lijn. In 86 stemmingen over moties was dat 52 maal het geval. In de meeste gevallen stemde ofwel de CDA-fractie, ofwel de VVD-fractie niet met de andere drie mee; regelmatig stonden ook PVV en FvD samen tegenover CDA en VVD.

De reden waarom amendementen relatief vaak worden gesteund door wisselende meerderheden kan liggen in de aard van dat instrument. Zolang de kern van een Statenvoorstel door een amendement niet wordt geraakt, kan het worden gezien als een bijstelling, aanscherping of verbetering van het aan de Staten voorgelegde voorstel. Daarmee is het een mogelijkheid voor fracties om de eigen koers tot uitdrukking te brengen, zonder het college in de problemen te brengen. Het uiteindelijke voorstel krijgt, zoals uit figuur 2 (hierboven) blijkt, in al dan niet geamendeerde vorm in de meeste gevallen wel de steun van 'de vier'.

Moties kunnen een oproep inhouden tot wijziging van provinciaal beleid. Moties zijn een traditioneel instrument van de oppositie; in de extraparlamentaire context is het voor alle fracties die het beleid van het college willen beïnvloeden een belangrijk middel. Het aannemen van een motie legt immers politieke druk bij het college – ook al is een motie staatsrechtelijk geen bindende uitspraak en kan het college elke motie die geen motie van wantrouwen is²⁹ in beginsel naast zich neerleggen. Wanneer bij stemming over een motie over een belangwekkende zaak de vier grootste fracties verschillend stemmen, kan dat onverwachte en soms verstrekkende gevolgen voor het college hebben, zoals het geval was bij de motie-Van Caldenberg over de parlementaire enquête, ingediend tijdens de vergadering van 18 december 2020.³⁰ Van de vier grootste fracties steunde alleen FvD de motie, maar daardoor verkreeg die wel een meerderheid (zie ook paragraaf 3.2). Dit voorbeeld maakt duidelijk wat de gevolgen kunnen zijn wanneer niet vooraf is overlegd en afspraken zijn gemaakt, waarbij eventueel een spel van 'geven en nemen' kan worden gespeeld met verschillende dossiers.

Wisselende meerderheden zien we regelmatig bij stemmingen over moties, maar toch minder vaak dan bij stemmingen over amendementen; wellicht speelt het politiek 'gevaarlijkere' karakter van sommige moties daarbij een rol. Opvallend in dat licht was de stemming rond een motie van de PvdA in het debat over de referendumverordening, waarin de Statenleden werden opgeroepen uit te spreken dat de uitkomst van alle toekomstige referenda direct zou worden gevolgd. De motie werd bij hoofdelijke stemming met een krappe meerderheid verworpen. De fracties van CDA, PVV (op een fractielid na), VVD en GroenLinks waren tegen; de overige fracties, waaronder FvD, en een fractielid van de PVV stemden voor.³¹ De verwerping van de motie was voor de PvdA-fractie reden om tegen het uiteindelijke referendumvoorstel te stemmen,

dat desondanks een meerderheid verkreeg. Een ander voorbeeld van een motie waarbij 'de vier' niet op een lijn zaten was een motie van de PvdA waarin werd verzocht om nadere uitwerking van het begrip 'experimenteerruimte' in het kader van de circulaire economie (zie ook paragraaf 4.4). Deze werd met een ruime meerderheid aangenomen, waarbij FvD en PVV tegenstemden en VVD en CDA voor.³²

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de vier grootste fracties in de meeste gevallen het college steunden bij stemmingen over kaders, projecten en andere voorstellen. In de gevallen waarin die vier fracties niet op een lijn zaten, konden andere fracties voor de vereiste meerderheid zorgen. Waar meer ruimte was voor het benadrukken van eigen wensen en opvattingen, zoals bij stemmingen over amendementen en moties, namen ook de vier grootste fracties regelmatig afstand van elkaar en van het college. In de meeste gevallen bracht dat het college, of een individuele gedeputeerde, niet in de problemen. De stemming rond de motie over een parlementaire enquête op 18 december 2020 maakte tegelijk duidelijk dat de extraparlamentaire constructie wel degelijk tot onvoorziene uitkomsten kan leiden. Van de vier grootste fracties stemde zoals gezegd alleen FvD voor de motie, die daardoor wel werd aangenomen. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat in een traditionele coalitiesetting de uitkomst vrijwel zeker een andere zou zijn geweest. Bij meerdere betrokkenen leek bovendien pas na enige tijd in te dalen hoe verstrekkend de gevolgen van die beslissing waren.

Regie, eigenaarschap en dempingsmechanismen

In de samenwerking tussen het college en de Staten en tussen Statenfracties onderling ontbrak een aantal mechanismen die in een coalitiesetting zorgen dat besluitvorming te regisseren is en voorspelbaar verloopt. Om te beginnen was er door de extraparlamentaire bestuursvorm geen regelmatig coalitieoverleg. De gedeputeerden overlegden in de meeste gevallen wel vooraf met alle fracties over hun voorstellen – in de hierboven genoemde dossiers (paragraaf 4) zelfs tamelijk uitgebreid – maar konden die niet aanspreken op hun binding aan een politiek akkoord. Daardoor was er bij besluitvorming en stemmingen geen sprake van 'coalitietucht': voorspelbaar stemgedrag van coalitiefracties die het college normaal gezien zullen behoeden voor een nederlaag in de Staten. Gedeputeerden schoven in de meeste gevallen niet aan bij het fractieoverleg van geestverwante fracties en waren daardoor niet altijd

vooraf op de hoogte van de standpunten van de fracties. Besluitvormingsprocessen waren *moeilijk te regisseren*.

Men zou kunnen denken dat van de gouverneur mag worden verwacht dat hij de rol van regisseur op zich neemt. Binnen het provinciaal bestuur is hij echter vooral procesbewaker. Hij ziet toe op een ordelijk verloop van debatten en besluitvorming, maar kan fracties en collegeleden niet opdragen samen te gaan zitten om kwesties te bespreken. Veel van zijn taken – waaronder het onderhouden van betrekkingen met de ‘buitenwereld’ en het uitoefenen van bevoegdheden als Rijksorgaan – liggen buiten het directe functioneren van het provinciebestuur. Dat is hooguit anders waar het integriteitskwesties betreft; het bevorderen van de integriteit van het provinciebestuur is een wettelijke taak van de commissaris van de Koning.³³ Maar zoals gezegd werd de gouverneur al snel zelf onderwerp van het debat rondom de integriteitskwesties, waardoor hij niet meer in de positie was om daarin de regie op zich te nemen.

Interessant is wel dat de gouverneur in de eerste helft van 2020 meerdere malen het zogenoemde seniorenconvent digitaal bijeenriep: een door hem voorgezeten vergadering van de fractievoorzitters in de Staten. Daarin werden de noodzakelijke coronamaatregelen besproken en verschillen van inzicht daarover opgelost.

Dat moeilijk regisseerbare karakter van politieke processen had ook gevolgen voor de *consistentie* van het beleid. Een van de gedeputeerden merkte op dat het voor het college soms lastig was om verschillende samenhangende dossiers inhoudelijk met elkaar te verbinden, omdat de uitkomst van debatten niet altijd voorspelbaar was. Het vinden van (wisselende) meerderheden vroeg nu eens toezeggingen in de ene richting, dan weer in een andere. Ook was het moeilijker om te voorzien waar onderhandelingsruimte bestond, bijvoorbeeld om binnen een dossier iets te kunnen ‘geven’ teneinde voor een ander dossier iets te ‘krijgen’.

Onder normale omstandigheden zou dat deels kunnen worden opgelost door intensiever overleg en afstemming in het informele overleg tijdens en rondom vergaderingen, maar als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van de coronapandemie werd informeel contact tussen gedeputeerden en Statenleden in en rondom de vergaderingen sterk bemoeilijkt. Wellicht nog belangrijker was

dat investeren in goede persoonlijke verhoudingen en onderlinge verbinding nauwelijks mogelijk was. Het resultaat van dat gebrek aan binding tussen college en Staten en tussen Statenfracties onderling was volgens meerdere geïnterviewden een *gebrek aan eigenaarschap*: het college was een beetje van bijna iedereen – een daarmee tegelijk van niemand. Wellicht heeft ook de relatieve onervarenheid van een groot deel van de Statenleden daarbij een rol gespeeld. De meesten hebben nauwelijks de kans gekregen om thuis te raken in de mores en verhoudingen die de politiek voor ‘bedrijfsongevallen’ behoeden.

Daarnaast lijkt ook van belang te zijn geweest dat alleen woordvoerders fysiek aan het debat deelnamen en niet de voltallige fracties in de vergaderzaal aanwezig waren. Vaak waren de overige leden van de fracties elders in het Gouvernement aanwezig; zij volgden de debatten op afstand, via de digitale weg. De woordvoerders onderhielden met hen contact via appverkeer en alleen tijdens schorsingen soms ook fysiek. Hun betrokkenheid bij de debatten en de mogelijkheden om op het verloop daarvan invloed uit te oefenen waren daardoor sterk beperkt. De debatten in april 2021 werden overigens wel door velen online gevolgd, zozeer dat de techniek er enkele malen onder bezweek. Al die toeschouwers waren evenmin fysiek aanwezig; hun reacties op het debat bereikten de woordvoerders hooguit indirect, via appverkeer en *social media*.

In feite ontbraken in de werking van het stelsel belangrijke *dampingsmechanismen*. Daarmee bedoelen we de bovengenoemde structuren en arrangementen die voorkomen dat debatten een dynamiek krijgen die niet beheersbaar is, waarin standpunten kunnen verharden, mogelijke alternatieven weinig aandacht krijgen en wellicht zelfs onvoldoende doordachte beslissingen worden genomen. De meergenoemde debatten op 17 en 18 december 2020 en 2 en 9 april 2021 lijken daarvan voorbeelden te zijn. De atmosfeer in die debatten – vooral dat op 18 december – had iets weg van wat wordt aangeduid als *groupthink*. Daarmee wordt bedoeld “(...) a mode of thinking that people engage in when they are deeply involved in a cohesive in-group, when the members’ strivings for unanimity overrides their motivation to realistically appraise alternative courses of action.”³⁴ Vrij vertaald: een beperkte groep mensen die vrijwel zonder invloeden en bijsturing van buiten de groep naar een gezamenlijk besluit redeneert zonder de alternatieven serieus te overwegen. Een dergelijk besluitvormingsproces levert niet altijd de optimale uitkomst op.

De uiteindelijke uitkomst van de debatten in april – de val van het college en het vertrek van de gouverneur – zou wellicht niet anders zijn geweest wanneer de gebruikelijke dempingsmechanismen wel hadden gefunctioneerd. Verschillende geïnterviewden gaven wel aan dat de debatten dan waarschijnlijk een ander verloop zouden hebben gehad. Wellicht had het college meer ruimte gekregen om de gestelde vragen te beantwoorden en de gevraagde informatie te verstrekken, waarna op basis van die informatie een oordeel over het handelen van de collegeleden was uitgesproken. Nu leek er in de Staten weinig bereidheid te zijn om daadwerkelijk het debat met de resterende collegeleden aan te gaan.

6.2 De bestuurlijke en politieke context

Om de bestuurlijke en politieke context van de extraparlamentaire bestuursvorm in beeld te brengen, bespreken we eerst de algemene politieke cultuur. Daarbij gaat het om de wijze waarop wordt samengewerkt tussen gedeputeerden en Staten en binnen de Staten. Vervolgens gaan we in op individuele bestuursstijlen: welke aanpak hanteren bestuurders om hun doelen te bereiken? Ten slotte analyseren we de beeldvorming in de media rondom de Limburgse politiek, met name waar het gaat om de (vermeende) integriteitkwesaties.

Politieke cultuur

De heersende omgangsvormen in een politiek systeem worden vaak aangeduid als de politieke cultuur. In een parlementaire democratie, waarvan ook het Limburgse extraparlamentaire provinciebestuur een variant is,³⁵ dienen het bestuurscollege en het vertegenwoordigende orgaan gezamenlijk te komen tot afspraken over het te voeren beleid en over de daarvoor beschikbare middelen. In een consensusdemocratie worden besluiten daarover gewoonlijk genomen na het bereiken van brede overeenstemming, door het formuleren van compromissen waarin rekening wordt gehouden met de belangen van verschillende politieke groeperingen, inclusief minderheden. Een dergelijke politieke cultuur kan worden aangeduid als een *consensusmodel*. Het is ook mogelijk dat beleid wordt gevormd en uitgevoerd in een context waarbij er vooral sprake is van belangentegenstellingen, het realiseren van eigen wensen en doelen en ideologische strijd. In dat geval kunnen we spreken van een *antagonistisch model* als karakterisering van de politieke cultuur. Hieronder (figuur 4) zijn beide modellen schematisch weergegeven.

	consensusmodel	antagonistisch model
<i>uitgangspunt</i>	gezamenlijke belangen	belangentegenstelling
<i>doel</i>	bereiken van brede consensus, sluiten van compromissen	steun vinden om eigen wensen en doelen te realiseren
<i>aanpak</i>	samenwerking; vertrouwen; transparantie	politieke strijd; informatie als machtsbron
<i>stijl</i>	focus op de inhoud	focus op opvattingen en personen

Figuur 4
consensus-
model versus
antagonistisch
model

In de wijze van samenwerking tussen college en Staten en tussen fracties onderling is in de loop van de tijd een verschuiving te zien. Het eerste jaar van de huidige collegeperiode was er sprake van constructief overleg en voorstellen kregen uiteindelijk brede steun in de Staten. Er waren weliswaar inhoudelijke meningsverschillen, maar er was wederzijds begrip en respect voor de standpunten van de verschillende fracties, zolang gezamenlijke doelen werden nagestreefd in het belang van de provincie Limburg. Doordat een coalitie-akkoord ontbreekt was er daarbij meer ruimte voor eigen inzichten en standpunten dan voorheen en konden Statenfracties soms eigen successen boeken. Het college karakteriseerde de samenwerking met de Staten als ontspannen.³⁶ Deze wijze van werken past goed in een *consensusmodel*.

In het voorjaar van 2020 vroegen meerdere betrokkenen zich af of er gaandeweg mogelijk meer spanning in de extraparlamentaire samenwerking zou komen, wanneer in ideologisch opzicht of anderszins meer geladen dossiers aan de orde zouden zijn. In de loop van het najaar van 2020 zien wij een verschuiving in de omgangsvormen in enkele cruciale debatten. Een eerste aanwijzing daarvoor vormt het debat over de herziening van de provinciale referendumverordening op 25 september 2020.

Het debat over de referendumverordening was sterker ideologisch geladen dan de meeste eerdere debatten. De VVD- en FvD-fracties verschillen bijvoorbeeld principieel van opvatting over de wenselijkheid van het correctief referendum als instrument van directe democratie. De FvD-fractie zette in het debat in op een correctief referendum zonder opkomstdrempel en toonde lange tijd geen bereidheid om op dat punt compromissen te sluiten. Andere fracties stuurden

wel aan op een compromis, of wensten een opkomstdrempel gelijk aan de opkomst bij de laatste Statenverkiezingen (52,6%). Vooral de CDA-fractie achtte die opkomstdrempel uit democratisch oogpunt noodzakelijk. Toen de FvD-fractie toch een compromisvoorstel deed, bleek een meerderheid in de Staten daartoe niet bereid te zijn. Voor de FvD-fractie was dat een gevoelige politieke nederlaag die de verhoudingen met andere fracties geen goed deed.

Geleidelijk verhardden daarna de verhoudingen tussen de Staten en het college door een reeks debatten en publicaties. Op 2 oktober bespraken de Staten het kritische rapport van de Zuidelijke Rekenkamer over het verlenen van opdrachten door het provinciebestuur aan oud-politici (de 'klusjesmannen');³⁷ op 14 oktober verscheen in NRC een publicatie over 'het verzwegen bedrijf van de Limburgse Napoleon',³⁸ waarna door Statenleden schriftelijke vragen werden gesteld; in een volgende publicatie in NRC op 10 december werd gesuggereerd dat de antwoorden van het college op die vragen onjuistheden bevatten.³⁹ Een en ander culmineerde in het interpellatiedebat op 17 en 18 december over de mogelijke belangenverstrengeling van gedeputeerde Koopmans en uiteindelijk in de debatten op 2 en 9 april 2021 over de politieke situatie na het vertrek van gedeputeerden Koopmans en Mackus.

Tijdens het debat op 17 en 18 december over de mogelijke belangenverstrengeling van gedeputeerde Koopmans inzake het baggerbedrijf Terraq, dat uitmondde in het genoemde besluit om een enquête in te stellen, was in algemene zin een verdere verharding van de verhoudingen te zien. Koopmans werd een gebrek aan transparantie en zelfreflectie verweten en gaandeweg ontstond een sfeer van verontwaardiging en vijandigheid. Ook het optreden van de gouverneur, die de wettelijke taak heeft de bestuurlijke integriteit in de provincie te bevorderen,⁴⁰ werd daarbij onderwerp van het debat.

Deze trend werd voortgezet in de debatten op 2 en 9 april. Aangekondigd als debatten over de ontstane bestuurlijk-politieke situatie, gingen beide debatten veel meer over de geloofwaardigheid van het Limburgse provinciebestuur in algemene zin, naar aanleiding van een reeks aan integriteitskwesaties. Over de inhoud – de ontstane politiek-bestuurlijke situatie – werd nauwelijks gesproken. Er heerste een sfeer van achterdocht en boosheid, waarin vooral werd aangedrongen op onmiddellijke verstrekking van alle mogelijk relevante informatie. Daarbij werd soms zelfs voorbijgegaan aan dwingende wettelijke procedures en correcte staatsrechtelijke verhoudingen. Zo wensten Statenleden bijvoor-

beeld openbaarmaking van grote hoeveelheden informatie zonder toets aan de weigeringsgronden van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur; een motie sprak van het 'opzeggen van vertrouwen' in de gouverneur, terwijl er geen vertrouwensrelatie bestaat tussen de Staten en de gouverneur;⁴¹ een Statenlid claimde ten onrechte dat de beslissing over de portefeuilleverdeling binnen het college een bevoegdheid van de Staten zou zijn; in het debat werden individuele ambtenaren met naam en toenaam genoemd, terwijl de Staten uitsluitend de politiek verantwoordelijke gedeputeerden kunnen aanspreken op het handelen van de ambtelijke organisatie.

De vraag is dan wat mogelijke oorzaken zijn van deze verschuiving naar een politieke cultuur die meer volgens een *antagonistisch model* lijkt te functioneren. Interessant is in het kader van dit onderzoek vooral in hoeverre de extraparlamentaire bestuursvorm daarbij een rol heeft gespeeld. Drie zaken lijken van belang te zijn. Om te beginnen heeft wellicht meegespeeld dat de formatie van het extraparlamentaire college in het voorjaar van 2019 in de ogen van meerdere Statenfracties een 'valse start' kende.⁴² Over de invulling van de zeven beschikbare posten in het college beslisten de beide formateurs, waarvan gedeputeerde Koopmans er een was, grotendeels eigenhandig. In feite waren, toen de Statenfracties gevraagd werd kandidaten voor te dragen, al vijf posten ingevuld en de politieke kleur van de resterende twee plaatsen al aangeduid.⁴³ Meer in het algemeen riep de sturende, autonome bestuursstijl van Koopmans in de Staten soms wrevel op. De onvrede over die autonome rol van Koopmans kan hebben meegespeeld in de toon van het debat op 17 en 18 december 2020.

Daarnaast lijkt er voor fracties weinig reden te zijn om te investeren in goede verhoudingen en verbindingen met andere fracties en met het college, nu er geen politieke binding tussen fracties is in de vorm van een coalitieakkoord. Zowel het college als Statenfracties kunnen per thema trachten met behulp van wisselende meerderheden hun eigen doelen te bereiken, door steeds tijdelijke 'gelegenheidscoalities' aan te gaan. Geredeneerd vanuit het realiseren van resultaten binnen die thema's kan dat goed werken, maar een gevolg daarvan is ook een gebrek aan afstemming tussen fracties over thema's heen en dus, in het geval van meer ideologisch geladen thema's, aan regisseerbaarheid van de debatten. Anders gezegd: het ontbreekt daardoor aan dempingsmechanismen die voorkomen dat debatten onvoorspelbaar verlopen en onverwachte – en wellicht zelfs achteraf ongewilde – uitkomsten hebben (zie hierover ook paragraaf 6.1).

Verder speelden naar onze waarneming enkele factoren een rol die niets van doen hadden met de extraparlamentaire bestuursvorm. Een toevallige omstandigheid was dat gedurende de avond en nacht voorafgaand aan het debat van 2 april in de Tweede Kamer werd gedebatteerd over de ontstane situatie in de kabinetsformatie, nadat aantekeningen van informateur Ollongren per ongeluk openbaar waren geworden. In dat debat kwam demissionair premier Rutte zwaar onder vuur te liggen. De sfeer in die vergadering was verontwaardigd en vijandig; centraal stonden de eis van een grote Kamermeerderheid om per direct alle relevante informatie over de verkennende fase van de formatie ter beschikking te krijgen en de onwilligheid van de premier om dat onverwijd te doen. Dat debat lijkt direct van invloed te zijn geweest op het debat in Limburg daags daarna en met name op het theatrale karakter ervan: woordvoerders van verschillende fracties formuleerden dezelfde eisen met betrekking tot het terstond verstrekken van informatie, op dezelfde bozige toon, hanteerden een identieke woordkeuze en gebruikten zelfs dezelfde gebaren. Tijdens het debat op 9 april waren de achterdocht en het antagonisme nog verder toegenomen; in feite was ruim voor aanvang al duidelijk dat het overgrote deel van de Staten niet langer vertrouwen had in de nog zittende collegeleden. De PVV-fractie, tot dan toe een stabiele en betrouwbare partner van het college, drukte dat in de eerste termijn direct uit met de indiening van een motie van wantrouwen, gericht tegen de zittende gedeputeerden. Opvallend genoeg sprak geen enkele van de fractievoorzitters die daarna aan het woord kwamen zich uit tegen deze motie. Ook niet die van de VVD, waarvan dat wellicht verwacht had kunnen worden omdat zij, als enige Statenfractie naast CDA en PVV, een partijgenoot in het college hadden. Daarmee was het lot van het college bezegeld.

Dat juist de PVV-fractie besloot een motie van wantrouwen in te dienen, lijkt verklaarbaar te zijn in het licht van ontwikkelingen in de landelijke politiek. De PVV-fractie in de Tweede Kamer was in het debat op 1 april zeer kritisch over het handelen van demissionair premier Rutte; PVV-leider Wilders was indiener van de motie van wantrouwen tegen Rutte wegens diens onjuist en onvolledig informeren van de Kamer. Voor de PVV-fractie in Limburg was het daardoor bijna een partijpolitieke noodzaak geworden om een motie van wantrouwen in te dienen tegen de resterende gedeputeerden, die zij vergelijkbare verwijten maakten. Dat een van die gedeputeerden ook van PVV-huize was, kon geen reden zijn om dat niet te doen. Het was bovendien verdedigbaar in een extraparlamentaire constructie, waarbij er geen politieke binding is tussen fracties

type	bestuursstijl
<i>leider</i>	een bestuurder die opvalt door een zelfverzekerd en overtuigend optreden, met een oplossing of perspectief voor problemen
<i>manager</i>	een bestuurder wiens gedrag wordt gekenmerkt door het zoeken naar verstandige oplossingen
<i>verbinder</i>	een bestuurder die niet op zoek is naar de beste oplossing, maar naar een oplossing die voor alle betrokkenen aanvaardbaar is
<i>ambassadeur</i>	een bestuurder die zichtbaar wil zijn voor het grote publiek, die successen wil boeken en bekendheid zoekt
<i>beheerder</i>	een bestuurder die kiest voor een zakelijke stijl en de bestaande, formele en informele, routines en regels hanteert

Figuur 5
bestuursstijlen
(Zouridis en
Tops 2018)

en geestverwante bestuurders in het college – een lijn van verdediging die overigens ook door de VVD-fractie kon worden gevoerd.

Ten slotte wijzen wij op de rol van de regionale en landelijke media. Vanaf het najaar van 2020 verschenen verschillende krantenberichten over vermeende misstanden in het provinciebestuur. Met name één journalist lijkt sterk bepalend te zijn voor het beeld dat in de Staten – en ongetwijfeld ook daarbuiten – heerst van het handelen van (huidige en voormalige) Limburgse bestuurders. Meerdere geïnterviewden geven voorts aan dat in de debatten in april de betreffende journalist vanaf de publieke tribune direct en concreet invloed uitoefende op de in het debat gestelde vragen en daarmee op het verloop van dat debat. Deze gang van zaken lijkt te hebben bijgedragen aan de verharding van het debat en de verscherping van de sfeer daarin.

Bestuursstijlen

We kunnen het functioneren van het extraparlamenteaire college in de samenwerking met de Staten ook analyseren vanuit het perspectief van verschillende bestuursstijlen. Volgens Zouridis en Tops zijn *bestuursstijlen* “[...] patronen in het gedrag van bestuurders waardoor dat gedrag enigszins voorspelbaar en beïnvloedbaar wordt. Het zijn de expliciete, maar vaak vooral impliciete keuzes die bestuurders maken bij de uitoefening van hun functie.”⁴⁴ Zij onderscheiden vijf van dergelijke bestuursstijlen; hierboven (figuur 5) worden deze kort weergegeven.

Interessant is in dit verband dat Zouridis en Tops observeren dat het type *leider* twintig jaar geleden de dominante bestuursstijl was in het lokaal bestuur. Wethouders – en gedeputeerden – waren gewoonlijk ook de politiek leiders van de partijen in de vertegenwoordigende organen en bleven lid van de betreffende fracties. Onder meer door de dualisering van het lokaal en provinciaal bestuur is dat veranderd; gedeputeerden zijn geen lid van de Staten meer, zijn niet meer de (enige) politiek leiders van hun partij en komen steeds vaker van buiten de politieke arena waarin zij opereren. De huidige politieke verhoudingen vragen steeds meer om de typen *manager*, *verbinder* en *beheerder*.⁴⁵ De Limburgse extraparlamentaire bestuursvorm versterkt het dualisme zelfs en vergroot in die zin de afstand tussen gedeputeerden en Staten. Ook de fragmentatie van het politieke spectrum maakt de klassieke leiderschapsstijl minder effectief. Illustratief voor die ontwikkeling is de groei van het aantal Statenfracties in Limburg: na de verkiezingen van 2007 en 2011 waren er acht Statenfracties, in 2015 elf en in 2019 eveneens elf; na het uiteenvallen van de FvD-fractie zelfs twaalf. De drie grootste Statenfracties wonnen in 2007 samen vijfendertig zetels; in 2011 en 2015 nog achtentwintig, in 2019 drieëntwintig en sinds 1 januari 2021 tellen ze nog maar eenentwintig leden. Deze ontwikkelingen stellen andere eisen aan bestuurders en maken andere bestuursstijlen effectiever.

De bestuursstijl van gedeputeerde Koopmans, een van de beide formateurs van het college, was overwegend die van het type *leider*. Zowel in de debatten met de Staten als binnen het college was hij de centrale figuur. Koopmans zocht in de extraparlamentaire constructie ook steeds naar verbinding tussen het college en de Staten, maar had daarbij feitelijk de positie van 'primus inter pares' in dat college. Daaromheen leken de andere gedeputeerden vooral de bestuursstijl van *manager* en in mindere mate die van *verbinder* te hanteren. In een traditionele coalitiesetting lijkt dat een effectieve combinatie van stijlen te zijn: de coalitie en het college hebben dan een sterke leider en besturen – in hoofdzaak het uitvoeren van een door een vaste Statenmeerderheid gesteund coalitieakkoord – is vooral het managen en beheren van het politieke bedrijf langs de vooraf overeengekomen lijnen. In een extraparlamentaire setting zou er daarnaast een (nog) sterkere behoefte kunnen bestaan aan een *verbindende* bestuursstijl. Als de vaste Statenmeerderheid die het collegebeleid steunt en de gebruikelijke mechanismen voor afstemming en samenwerking geheel of grotendeels wegvallen, zullen bestuurders immers meer in de verbinding tussen college en Staten moeten investeren. Dat wordt nog versterkt doordat dat twee

gedeputeerden – na het uiteenvallen van de FvD-fractie en het opzeggen van het lidmaatschap van die partij door gedeputeerde Burlet zelfs drie – zonder geestverwante fractie in de Staten opereren. Voorts ligt het voor de hand dat de bestuursstijl *beheerder*, die normaal gesproken elke ervaren bestuurder zal weten te hanteren, moeilijker werkt in de Limburgse extraparlamentaire setting, omdat dan juist de gebruikelijke formele en informele routines ontbreken.

Het is zelfs denkbaar dat de bestuursstijl *leider* in een dergelijke setting onder bepaalde omstandigheden weerstand opwekt en daardoor minder effectief is. Daarin schuilt iets paradoxaals: de extraparlamentaire bestuursvorm kon er alleen komen doordat een sterke leider het gezag had om dat voor elkaar te krijgen; echter, om het stelsel goed te laten functioneren op momenten dat het onder spanning kwam te staan zou sterk leiderschap weleens contraproductief kunnen zijn geweest.

Beeldvorming en integriteit

Regelmatige publicaties in regionale en landelijke media schetsen een beeld van de Limburgse politiek waarin er al langere tijd sprake is van nauwe persoonlijke banden tussen bestuurders en bedrijven en maatschappelijke organisaties in de provincie. Daarbij zouden de verantwoordelijkheden van de bestuurders en de belangen van die bedrijven en organisaties niet altijd helder gescheiden zijn. De reeds genoemde integriteitskwesties die leidden tot de val van het college (zie paragrafen 3.2 en 5) zijn daarvan recente voorbeelden. Tegelijk kan sprake zijn van wat Huberts de *integriteitsparadox* noemt:⁴⁶ aandacht voor integriteitskwesties leidt tot nieuwe vragen over integriteit en tot meer integriteitsonderzoeken, hetgeen vervolgens weer leidt tot meer aandacht voor integriteitskwesties en wellicht ook meer meldingen van verdenkingen uitlokt. Deze groeiende aandacht voor integriteitskwesties betekent echter niet noodzakelijk dat er *daadwerkelijk* meer of ernstigere integriteitsproblemen zijn dan voorheen of in vergelijking met andere bestuurlijke contexten.

Een voor de hand liggende vraag is dan in hoeverre dit een 'typisch Limburgs' probleem is, aangezien zich ook in andere provincies integriteitskwesties hebben voorgedaan. Uit een inventarisatie verricht in 2017 door journalisten van NRC⁴⁷ bleek dat tussen 2012 en 2017 in totaal 66 integriteitsonderzoeken werden verricht bij de twaalf provincies. In totaal werden in die periode 42 schendingen vastgesteld. De provincie Noord-Holland liet de meeste onder-

zoeken verrichten (eenentwintig), Friesland zestien, Zuid-Holland zes. Alleen de provincie Flevoland gaf in die periode geen enkele opdracht tot een integriteitsonderzoek.

In Limburg lijken velen van mening te zijn dat er sprake is van een verziekte bestuurscultuur. Daarin zouden nauwe persoonlijke banden meespelen bij het verlenen van opdrachten en het nemen van besluiten door bestuurders. Dit beeld baseren zij op een lange reeks voorvallen waarover regionale en landelijke media berichtten. Dat het daarbij in enkele recente gevallen ging om bestuurders van CDA-huize – een partij die al lange tijd de grootste is in Limburg en daardoor veel bestuursposten op provinciaal en lokaal niveau bemenst – voegde aan die discussies een element van machtspolitiek toe. De vermeende vanzelfsprekendheid van de machtspositie van het CDA en het gebrek aan krachtige tegenmacht wordt gezien als een van de oorzaken van de huidige Limburgse bestuurscultuur. Ook de dominante rol van oud-gedeputeerde Koopmans, de laatste jaren in Limburg de verpersoonlijking van de machtspositie van het CDA, kan volgens meerdere geïnterviewden hebben bijgedragen aan het beeld van de Limburgse politiek.⁴⁸

De wens van de Staten om schoon schip te maken zette de verhoudingen tussen Staten en college in april 2021 op scherp. Na het aftreden van gedeputeerden Koopmans en Mackus naar aanleiding van publicaties over hun rol in de kwestie-Vreken, was de vraag niet zozeer in hoeverre de resterende vijf leden van het college en de gouverneur verantwoordelijk waren voor de in het verleden gemaakte fouten, maar of de Staten er vertrouwen in hadden dat zij in staat zouden zijn de gewenste transparantie te betrachten en de gesignaleerde problemen doortastend aan te pakken. In het debat van 9 april 2021 leek dat vertrouwen bij veel fracties te ontbreken. De meeste fracties leken daarbij hun oordeel over het handelen van het college te baseren op het beeld dat was geschetst in de media; de uitkomst van onderzoeken naar de feitelijke gang van zaken rondom de kwestie-Vreken en andere integriteitsvragen werd niet afgewacht. Voor de resterende collegeleden was het aanleiding met onmiddellijke ingang ontslag te nemen.

Waarnemend gouverneur Remkes kondigde op 11 mei 2021 aan een groot onderzoek te laten verrichten naar mogelijke integriteitskwesties en andere bestuurlijke misstanden bij de provincie, de eenendertig gemeenten en het Limburgse waterschap in de afgelopen tien jaar.⁴⁹

Noord-Holland: de kwestie-Hooijmaijers

Een casus die gelijkenis vertoont met de huidige Limburgse bestuurs-crisis is die rondom de val van het Noord-Hollandse college van Gedeputeerde Staten in 2009. Na aanwijzingen dat er sprake zou zijn van onder meer riskante beleggingen met gemeenschapsgeld door het college, beslisten de Staten in oktober 2008 tot het instellen van een provinciale enquête. De resultaten daarvan waren voor alle gedeputeerden op 10 juni 2009 aanleiding hun portefeuilles ter beschikking te stellen. Het college maakte vervolgens een doorstart, maar de dragende figuur ervan, VVD-gedeputeerde Hooijmaijers, en een van de andere gedeputeerden keerden niet terug. Ook de commissaris van de Koning, Borghouts, zag zich gedwongen naar aanleiding van het enquêterapport ontslag te nemen. Hij werd opgevolgd door Remkes, die in 2011 besloot onderzoek te laten doen naar de bestuurscultuur in Noord-Holland in de periode 2003-2011 (Commissie Operatie Schoon Schip, Ondernemend bestuur. Over de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland 2003 – 2011, Haarlem 2012). De voornaamste conclusie van dat onderzoek was dat er *geen* sprake was van een verziekte *bestuurscultuur*; wel was er forse kritiek op de *bestuursstijl* en het handelen van gedeputeerde Hooijmaijers. Voor zijn handelen als gedeputeerde werd Hooijmaijers ook strafrechtelijk vervolgd. In februari 2017 bevestigde de Hoge Raad de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wegens omkoping, valsheid in geschrifte en witwassen (Hoge Raad, 14 februari 2017, zaaknr. 15/03913, ECLI:NL:HR:2017:222).

6.3 De uitkomsten van het 'experiment'

Wat de extraparlamentaire bestuursvorm heeft bijgedragen aan de verbinding tussen politiek en samenleving in Limburg is op het moment van afronding van dit tweede rapport nog niet goed vast te stellen. Eind 2020 waren alle belangrijke beleidskaders vastgesteld en verschillende projecten in gang gezet; pas over enige tijd zal zichtbaar worden welke effecten dat beleid heeft gehad en in hoeverre daarin het extraparlamentaire karakter van het provinciebestuur te herkennen zal zijn.

Wel kunnen we vaststellen dat bijna al die projecten en beleidskaders in betrekkelijke eensgezindheid door de Staten zijn vastgesteld, zonder noemenswaardige politieke problemen. Omdat er geen sprake was van een vooraf dichtgetimmerd coalitieakkoord, was er ruimte voor onderhandeling tussen het college en de Staten. De kleinere fracties kregen kansen om hun eigen punten te scoren en hebben in sommige dossiers daardoor een invloed gehad die groter was dan hun zetelaantal doet vermoeden. Voor grotere fracties geldt dat ze op grond van bestuurlijke of partijpolitieke overwegingen konden afwijken van standpunten van de geestverwante bestuurders in het college, zonder de betreffende gedeputeerde of het college in de problemen te brengen. Het college kan steun zoeken bij wisselende meerderheden en is daardoor minder kwetsbaar voor instabiliteit binnen Statenfracties. Er is ruimte voor dualisme, in de zin van eigen agenda's van college en Staten en een zelfstandige en kritische rol van de Staten. Ondanks een verdere fragmentatie en polarisatie van het Limburgse politieke landschap na de Statenverkiezingen in 2019 is er vruchtbaar samengewerkt binnen het extraparlamentaire construct. Ideologische verschillen zijn gemakkelijker te overbruggen omdat geen gedetailleerde politieke afspraken in een politiek bindend akkoord worden opgenomen.

De splitsing van de FvD-fractie leidde mede daardoor niet tot instabiliteit in het bestuur, waar dat in een coalitiesetting wellicht wel zou zijn gebeurd. De bestuurlijke crisis die zich in het voorjaar van 2021 aftekende werd niet veroorzaakt door de gekozen bestuursvorm, maar door indringende vragen over de integriteit van huidige en voormalige provinciebestuurders, hetgeen leidde tot een vertrouwensbreuk tussen college en Staten. Over de werking van de extraparlamentaire bestuursvorm zijn fracties nog altijd in meerderheid positief – ook na de bestuurlijke crisis in april 2021.

Toch legt het verloop van die bestuurlijke crisis, waarvan de eerste voortekenen al in het najaar van 2020 zichtbaar werden, ook een belangrijke zwakte van de extraparlamentaire bestuursvorm bloot. Wanneer vertrouwensvragen aan de orde zijn, blijken weinig fracties zich verantwoordelijk te voelen voor de continuïteit van het bestuur. Er is voor fracties door het ontbreken van een politiek akkoord dat hen dwingt samen te werken – hetzij als coalitie, hetzij als oppositie – geen noodzaak om te investeren in de onderlinge verhoudingen. Ook fracties van partijen die in het college zijn vertegenwoordigd, zoals de VVD- en PVV-fracties, stellen zich tegenover dat college autonoom op. Dat

dualisme wordt gezien als een wezenskenmerk van de extraparlamentaire samenwerking – een positief kenmerk bovendien, omdat het de controlerende rol van de Staten versterkt. Het gevolg daarvan is wel dat mechanismen die politieke processen regisseerbaar en daarmee beheersbaar maken grotendeels ontbreken. Het verloop en de uitkomst van debatten is moeilijker te voorspellen omdat college en Statenfracties elkaars positie en inzet onvoldoende kennen. In het provinciale bestuursstelsel, waarin de vertrouwensrelatie tussen college en Staten de noodzakelijke basis voor het functioneren van het bestuur vormt, kan dat tot politieke problemen leiden. Ook de extraparlamentaire bestuursvorm vraagt verbinding tussen fracties onderling en tussen Staten en college. Enig dualisme in de verhouding tussen college en Staten is weliswaar gezond, maar moet er niet toe leiden dat afstemming en overleg, mechanismen die het verloop van politieke processen regisseerbaar en voorspelbaar maken, achterwege blijven. Zonder verbinding en eigenaarschap leiden bestuurlijke 'bedrijfsongevallen' sneller tot een politieke crisis.

De beperkende maatregelen als gevolg van de coronapandemie hebben dit aspect van de wijze waarop de extraparlamentaire bestuursvorm functioneerde uitvergroet. Bijna alle informele communicatie in en rondom de vergaderingen van Staten en commissies was weggefallen. Op momenten waarop snel persoonlijk contact dreigende onenigheid of problemen had kunnen voorkomen, of de scherpe kanten van het debat had kunnen halen, was dat moeilijker te realiseren.

7. Conclusies en vooruitblik

Zoals gezegd beleefde de provincie Limburg tussen maart 2020 en april 2021 een bewogen jaar, uitmondend in een politieke en bestuurlijke crisis. In dat jaar kwamen zowel de sterke als de zwakke kanten van de extraparlamentaire bestuursvorm aan het licht – waarbij de beperkingen door de coronamaatregelen vooral de zwakke kanten lijken te hebben uitvergroet. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt: *op welke wijze krijgt de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg concreet gestalte in de periode 2019-2023 en welke (tussentijdse) leerervaringen worden hierin opgedaan die relevant zijn voor de provinciale politiek alsook voor het Nederlandse openbaar bestuur?* Ter beant-

woording van die vraag formuleerden we in het eerste rapport een reeks specifieke vragen die richting zouden geven aan het vervolg van het onderzoek.⁵⁰ Hieronder formuleren we puntsgewijs korte (voorlopige) antwoorden op de meeste van die vragen. Enkele vragen kunnen we nu nog niet beantwoorden; bovendien zijn er, als gevolg van de recente politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in Limburg, nieuwe vragen opgekomen.

Vragen over de werking van het stelsel

- Wat gebeurt er wanneer politiek gevoeliger kwesties op de agenda staan? Is het college dan in staat heldere en scherpe keuzes te maken? Weet het daarvoor steun in de Staten te vinden?
Veruit de meeste Statenvoorstellen worden unaniem of met een ruime meerderheid aangenomen. Alle belangrijke beleidskaders en voorstellen binnen de financiële cyclus genoten ruime steun. Wanneer ideologische verschillen nadrukkelijker een rol speelden – bijvoorbeeld bij de vaststelling van de PES, het beleidskader circulaire economie – was het daarvoor nodig om (vrijwel) alle fracties daarin iets van hun gading te bieden.
- Roept een 'extraparlamenteair college' een 'ultrapolitieke Staten' op? Zonder gedetailleerde afspraken over belangrijke thema's in een coalitie-akkoord, proberen fracties bij de vaststelling van meer ideologisch geladen beleidskaders en voorstellen de eigen partijpolitieke standpunten daarin vertaald te zien. Daarbij wordt doorgaans constructief samengewerkt, al kan het in sommige gevallen toe leiden tot rolvermenging (de Staten gaan 'op de stoel van het bestuur zitten'). Tegelijk laat de gang van zaken rondom onder meer de integriteitskwestie zien dat fracties in de Staten in het geval van een (dreigende) crisis tegenstellingen uitvergrooten en zich meer antagonistisch opstellen. Het resultaat daarvan is een gebrek aan eigenaarschap.
- Hoeveel bijsturing van collegeplannen door de Staten vindt er plaats? Daarbij kan het gaan om amendementen en moties, maar ook om bijsturing voordat de Staten vergaderen.
Er werden relatief veel amendementen en moties ingediend, maar er lijkt daarmee niet wezenlijk meer bijsturing van collegebeleid plaats te hebben gevonden dan voorheen. Wel vroeg de extraparlamentaire vorm in de voor-

bereidende fase van Statenvoorstellen meer overleg en afstemming tussen het college en alle fracties, zoals in de vorm van informatiesessies en sonderende besprekingen in de commissies. Voor fracties was er in die fase meer ruimte om eigen successen te boeken.

- Welke rol speelt het feit dat zo'n dertig Statenleden nieuw gekozen waren in maart 2019?

Wat het effect is van het feit dat ruim dertig Statenleden in 2019 nieuw gekozen waren, is moeilijk vast te stellen doordat tegelijk andere factoren – zoals de coronapandemie – de normale wijze van werken in de Staten hebben beïnvloed. De relatieve onervarenheid van sommige Statenleden kan hebben bijgedragen aan het moeilijk te regisseren en daardoor onvoorspelbare verloop van debatten en processen.

- Hoe wordt de consistentie van beleid in de tijd en tussen dossiers geborgd? Welke mechanismen en (overleg)structuren worden daarvoor gebruikt?
Een gebrek aan consistentie lijkt een van de lastiger op te lossen consequenties van de extraparlamentaire samenwerkingsvorm te zijn. Doordat de politieke binding van een coalitieakkoord ontbreekt en het college soms is aangewezen op wisselende meerderheden, staan dossiers meer los van elkaar en is het moeilijker verbindingen daartussen te leggen. Het spel van 'geven en nemen' wordt meer per dossier gespeeld.

- In hoeverre is de werkzaamheid van de extraparlamentaire bestuursvorm persoonsafhankelijk? Wat zou er gebeuren bij een tussentijds vertrek van een van de collegeleden?
Het vertrek van gedeputeerden Koopmans en Mackus liet zien dat er voor zo'n situatie geen afspraken of arrangementen waren voorzien. Aanvankelijk bleven de overige gedeputeerden aan; deze lieten het initiatief voor een vervolg – anders dan verwacht kon worden in een extraparlamentaire constructie – geheel aan de Staten. Volgens veel Statenleden ontbrak na het vertrek van de beide CDA-gedeputeerden de 'ruggengraat' van het college. Er bleek al snel sprake te zijn van een vertrouwensbreuk die de resterende collegeleden noopte ontslag te nemen. In feite toont deze gang van zaken aan hoe parlementair ook dit extraparlamentaire college was.

- Hoe wordt er bestuurd, in de zin van bestuursstijlen en -tradities? Welke bestuurscultuur is dominant?

In het optreden van het college was de krachtige leiderschapsstijl van met name gedeputeerde Koopmans dominant. Hij was de drijvende kracht achter het college en als portefeuillehouder financiën bij vrijwel alles betrokken. Voor het college was besturen vooral het managen van dossiers en van de relaties met elk van de fracties in de Staten. Er werd gezocht naar inhoudelijke verbinding, maar juist wanneer de politieke situatie vroeg om snel persoonlijk en informeel overleg, werd dat bemoeilijkt door zowel de extraparlamentaire vorm als de beperkende maatregelen in het kader van de coronapandemie.

Vragen over de bestuurlijke en politieke context

- In hoeverre speelt een rol dat het gaat om 'middenbestuur' met minder sterk ideologisch geladen kwesties? En wat zou dat kunnen betekenen voor de 'exporteerbaarheid' van deze extraparlamentaire bestuursvorm naar andere bestuurlijke contexten en bestuurslagen?

We hebben gezien dat naarmate kwesties meer ideologische lading hadden, het verloop van processen onvoorspelbaarder werd. Fracties kunnen betrekkelijk 'straffeloos' eigen keuzes maken, zonder binding aan een politiek akkoord. In die zin kan de extraparlamentaire bestuursvorm omgaan met ideologische verschillen. De keerzijde is dat het de verhoudingen en de samenwerking binnen de Staten negatief kan beïnvloeden. Het valt te verwachten dat dit patroon versterkt zal optreden op landelijk niveau.

- Welke invloed hebben politieke ontwikkelingen op landelijk niveau of in andere bestuurlijke contexten?

In politieke zin lijkt de afstand tussen Den Haag en Maastricht in het algemeen groot te zijn. Toch hebben incidentele gebeurtenissen op landelijk niveau invloed op de Limburgse politiek: het uiteenvallen van de FvD-fractie was een gevolg van landelijke partijperikelen; de toon en het verloop van het debat in de Staten op 2 april 2021 was sterk beïnvloed door het landelijke debat over de Haagse bestuurscultuur daags daarvoor; de motie van wantrouwen van de PVV-fractie die het vertrek van het gehele college inluidde was onvermijdelijk geworden na de stellingname van de PVV in die landelijke discussie. Met de extraparlamentaire bestuursvorm had dit alles geen direct verband.

- Welke invloed heeft de coronapandemie op de wijze van samenwerking, overleg en besluitvorming in de Limburgse politiek?

91

De maatregelen in verband met de coronapandemie lijken een zwak punt van de extraparlamentaire samenwerking te hebben uitvergroot. Er kon minder gemakkelijk overleg en afstemming tussen fracties plaatsvinden en informeel contact in en rondom vergaderingen werd sterk bemoeilijkt. Zaken als lichaams-taal en andere elementen van meta-communicatie vielen weg; besluitvorming werd puur zakelijk en inhoudelijk. Daardoor waren processen moeilijk te regisseren en soms onvoorspelbaar. Er ontbraken dempingsmechanismen die dreigende conflicten of politieke 'bedrijfsongevallen' konden helpen voorkomen.

Vragen over de uitkomsten van het 'experiment'

- Wat betekent de gekozen bestuursvorm voor politiek leiderschap? Worden andere eisen gesteld aan politiek leiders?

Er is duidelijk behoefte aan meer politiek leiderschap in de Staten. Zonder coalitie en oppositie staan woordvoerders in de Staten vooral voor hun eigen standpunten en niet voor een samenhangend beleid dat door een meerderheid of betekenisvolle minderheid wordt gesteund.

- Bekende begrippen als 'coalitie' en 'oppositie' lenen zich niet meer om de bestuurlijke verhoudingen te duiden; welk vocabulaire komt daarvoor in de plaats?

Er ontbreekt vooralsnog een passend begrippenkader voor de extraparlamentaire samenwerking. In interviews horen we regelmatige 'coalitieversprekingen': men duidt gedeputeerden en andere fracties aan met begrippen die passen in een coalitie- en oppositiesetting, terwijl die eigenlijk niet passen. Correcte formuleringen blijven moeizaam: 'gedeputeerden van dezelfde partij als een fractie' (en andersom); er is geen passende term om de partijen aan te duiden die zich als tegenmacht zien, waardoor de term 'oppositie' toch weer opduikt. Fracties van partijen die zichzelf als oppositie zien, en het college, gesteund door enkele grote fracties, als een verhulde coalitie, verhullen dat in hun taalgebruik niet.

Nog onbeantwoorde vragen

Op enkele van de vragen die wij in het eerste rapport formuleerden, kunnen we vooralsnog geen antwoord geven. In de laatste fase van het onderzoek zullen we aan het onderstaande aandacht proberen te schenken.

- Limburg is bij uitstek een Europese grensregio; hoe kijkt de 'buitenwereld', de regio over de grenzen, naar de gekozen bestuursvorm en naar de samenwerking die eraan ten grondslag ligt?
- Wat betekent deze constructie in een tijd van politieke versnippering en polarisatie? Zal de extraparlamentaire bestuursvorm een nuttige toevoeging blijken te zijn aan de bestuurlijke 'toolkit'? Wordt het wellicht zelfs 'het nieuwe normaal'?
- Wat merkt de samenleving van de nieuwe bestuursvorm? Is er sprake van meer verbinding binnen de politiek en tussen politiek en samenleving? Uiteindelijk gaat het erom dat de provincie Limburg naar behoren wordt bestuurd; is 'niets' dan wellicht ook een aanvaardbaar antwoord op de vraag wat de burger ervan merkt?

Nieuwe vragen

Gedurende het afgelopen jaar werd, naast enkele sterke punten, ook een belangrijke zwakte van de extraparlamentaire bestuursvorm zichtbaar. Wanneer er onvoldoende verbinding is tussen de Statenfracties onderling en tussen de Staten en het college, in de vorm van mechanismen en structuren die de samenwerking regisseerbaar, voorspelbaar en consistent maken, blijkt er een gebrek aan eigenaarschap en verantwoordelijkheid te ontstaan. In combinatie met het afbrokkelen van het noodzakelijke onderlinge vertrouwen kan dat de samenwerking fataal worden. Voor de resterende periode tot de volgende Statenverkiezingen lijkt dat een belangrijke uitdaging te worden.

- Kan een extraparlamentaire bestuursvorm – zonder coalitieakkoord met bijbehorende structuren voor afstemming en overleg – worden versterkt met meer verbinding tussen Statenfracties onderling en tussen fracties en college? Welke mechanismen zijn daarvoor beschikbaar?

Op 21 april benoemden de Staten een verkenner – voormalig burgemeester Hoes van Maastricht – om de vorming van een nieuw college in gang te zetten. Aangezien er geen nieuwe provinciale verkiezingen hebben plaatsgevonden, zal de basis daarvoor moeten worden gevonden in de samenstelling van de Staten zoals die er uitziet sinds het voorjaar van 2019 en na de opsplitsing van de FvD-fractie vanaf 1 januari 2021. Bij de afronding van dit rapport lijkt het erop dat opnieuw zal worden gekozen voor een extraparlamentaire bestuursvorm, maar met een aantal extra zekerheden ingebouwd die voor meer verbinding en daarmee vertrouwen moeten zorgen.

93

Het komende jaar zullen wij de vorming en werking van een nieuw college van Gedeputeerde Staten in Limburg volgen en daarbij dezelfde vragen over de werking van het stelsel, over de bestuurlijke en politieke context en over de uitkomsten als leidraad nemen.

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewden

Bestuur

- Th.J.F.M. Bovens (gouverneur tot 19 april 2021)
- J.P. van den Akker (gedeputeerde tot 9 april 2021)
- C. Brugman-Rustenburg (gedeputeerde tot 9 april 2021)
- R.J.H. Burlet (gedeputeerde tot 9 april 2021)
- A. Drippy (gedeputeerde tot 9 april 2021)
- R.W.P.E. Housmans (gedeputeerde tot 9 april 2021)
- G.P.J. Koopmans (gedeputeerde tot 26 maart 2021)
- H.J.H. Mackus (gedeputeerde tot 26 maart 2021)

Ambtelijke ondersteuning

- H. Albering (senior beleidsmedewerker)
- G.H.E. Derks (secretaris/algemeen directeur)
- H.J. van Elmpst (concernstrateeg)
- B. Kockelmans (senior beleidsmedewerker)
- A.O.J. Pregled (Statengriffier)
- R. Smeets (clusterhoofd Financiën tot 31 december 2020)

Statenleden

- M.G.J.A.C. Absil (woordvoerder CDA o.a. referendum)
- L.H. Bastiaans (woordvoerder VVD o.a. energie en circulaire economie)
- A. Berghorst (woordvoerder PvdA o.a. energie en circulaire economie)
- M. van Caldenberg (voorzitter fractie SP)
- R.A.B. Claassen (voorzitter fractie PVV)
- A.M.J.N. Fischer-Otten (voorzitter fractie 50Plus)
- R.J.H. Franssen (voorzitter fractie Lokaal-Limburg)
- G.H.C. Frische (Statenlid voor het CDA; vicevoorzitter Staten; voorzitter presidium)
- T.M. Heldens (woordvoerder VVD o.a. referendum)
- M.T.P. Jenneskens (voorzitter fractie D66)
- T.G.M. Jetten (voorzitter fractie GroenLinks)
- S. Kerseboom (voorzitter fractie FvD tot eind maart 2021)

- H.M.V. van der Linden (voorzitter Statencommissie Mobiliteit en Duurzaamheid)
- P.J.M. Loomans (woordvoerder PvdD o.a. energie en circulaire economie)
- B.J.M.H. Megens (woordvoerder PVV o.a. energie en circulaire economie)
- J.J.M. Kuntzelaers (voorzitter fractie PvdA)
- P. Plusquin (voorzitter fractie PvdD)
- J.A.A.M. Reuser (voorzitter fractie Samen Voor Limburg sinds 1 januari 2021)
- K.C.J. Straus (voorzitter fractie VVD)
- N.J.H.M. Vincken (woordvoerder FvD/SVL o.a. energie en circulaire economie)
- M. Werrij-Wetzels (voorzitter fractie CDA)

Bijlage 2

Samenstelling begeleidingscommissie

- J.W. Remkes (voorzitter)
- Th.J.F.M. Bovens (tot 19 april 2021)
- J.P. van den Akker (tot 9 april 2021)
- C. Brugman-Rustenburg (tot 9 april 2021)
- R.A.B. Claassen
- G.H.E. Derks
- H.J. van Elmp
- R.J.H. Fransen
- A.O.J. Pregled

Trainees

- R. Koonen
- S.C.M. Moonen
- D.S.M.A. Op den Kamp
- R. Pijpers (beleidsmedewerker Mobiliteit sinds 1 september 2020)
- D.K.W.A. Spreeuwenberg

Ondersteuning

- S. Cleuren
- F.G.G.M. Dubois
- J.P.M. Gerrickens
- M.J. Soons-van Drent

Noten

- 1 G. Leenknecht, M.L.P. Groenleer, Waar een wil is. Een onderzoek naar de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg in de praktijk, maart 2019 – maart 2020, Tilburg 2020, onderzoek in opdracht van de Provincie Limburg, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/ad8e4ad1-18cc-4635-9065-aa63f4e63ec8>.
- 2 Waar een wil is, p. 23 en 24.
- 3 De wettelijke basis hiervoor werd gegeven door de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet van 8 april 2020, houdende regels voor het tijdelijk voorzien in besluitvorming via digitale weg door besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire en Saba, Stb. 2020, 113). De wet gold aanvankelijk tot 1 september 2020, maar de geldingsduur ervan is sindsdien bij Koninklijk Besluit meermaals verlengd, nu tot 1 juli 2021. Op 21 mei berichtte de minister van BZK aan de Tweede Kamer voornemens te zijn de looptijd van de wet opnieuw te verlengen, tot 1 september 2021.
- 4 Met uitzondering van de vergaderingen op 11, 17 en 18 december, die in technische zin ook één vergadering vormden; op 18 december vonden alle stemmingen plaats.
- 5 Zie o.a. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/14/het-verzwegen-bedrijf-van-de-limburgse-napoleon-a4016055>; <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/10/limburgse-partijen-in-aanvaring-met-gedeputeerde-staten-over-kwestie-koopmans-a4023375>.
- 6 Motie 2701 Gewijzigd Van Caldenberg cs inzake Enquête belangenverstrengeling gedeputeerde Koopmans, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/f7331654-4bbc-4201-8ebf-bbafb22cdo25>.
- 7 Zie <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/66835fe5-50bc-42ab-bfb9-aa4aafabd-f6e#52ba3d39-39fd-4bea-8a5f-0c5a7835571d>.
- 8 Destijds de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Provincie Limburg 2019; in de versie van 2021 is de betreffende regeling (artikel 5) voor afsplitsende groepen aangepast. De huidige versie van de verordening is te vinden op: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Limburg/CVDR654405.html>.
- 9 Zie: Vernieuwend Verbinden, Collegeprogramma 2019-2023, p. 11.
- 10 Het correctieve referendum kan alleen politiek bindend zijn; in juridische zin is het dat niet, omdat de Grondwet (artikel 129, zesde lid) en de Provinciewet (artikel 27) een verbod van last inhouden, hetgeen verhindert dat een Statenlid bij het stemmen over enig voorstel juridisch gebonden wordt door een referendumspraak.

- 11 Vanzelfsprekend geldt in beide gevallen dat de uitkomst van een referendum wordt bepaald door een meerderheid van de uitgebrachte stemmen.
- 12 Amendement 74 Kerseboom cs inzake Voor echte democratie, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/6079c66a-f292-4c4e-bc32-9cf74d75db50>.
- 13 Amendement 77 Van Caldenberg inzake Correctief bindend referendum, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/5a3d4ea3-1836-4274-9586-686edbc1b8ae>.
- 14 Amendement 79 Kerseboom inzake Correctief bindend referendum, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/5299cbae-af82-4232-9a34-e92f95fb0925>.
- 15 Amendement 94 Palmen cs inzake Borging lokaal profijt en participatie in de energie-transitie, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/74d5ba6d-4128-4d43-8016-1297f499bdo6>.
- 16 Motie 2578 Berghorst cs inzake Experimenteer binnen kaders, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/5b938b81-d4aa-467d-9cf7-8a7447e39bb6>.
- 17 Amendement 67 Gewijzigd Bastiaans cs inzake Beleidskader circulaire economie Limburg, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/274f8159-5129-4675-9cf9-boe07cf91443>.
- 18 Zie onder meer: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/22/hoe-een-ex-gedeputeerde-met-hulp-van-het-cda-in-limburg-subsidiegeld-doorsluisde-naar-zijn-eigen-bvs-a4036807>; <https://nos.nl/artikel/2373746-oud-cda-bestuurder-in-limburg-sluisde-tonnen-subsidiegeld-naar-eigen-bv-s.html>.
- 19 De gouverneur verzocht op 23 maart 2020 de externe adviseur Integriteit Provinciale Staten een voorstel te doen voor een extern te beleggen integriteitsonderzoek; daarnaast gaf het college dezelfde dag opdracht aan de onafhankelijke provinciale concerncontroller om de feiten inzake opdrachten, subsidies, financiering en leningen in beeld te brengen aangaande de organisaties waarbij Vreken betrokken was. De resultaten van dat laatste onderzoek werden bekend op 28 mei; er werden geen onrechtmatigheden in de opdrachten aan IKL gevonden. Het rapport is hier te vinden, onder agendapunt 5: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/c9192035-4b8b-4362-84de-f450da80479>.
- 20 De brieven waarmee beide gedeputeerden hun ontslag aanboden zijn hier te vinden: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/62097f45-5714-4ba1-9541-8aa1ab94b025> (zie de bijlagen bij agendapunt 8).
- 21 Zie voor die analyse de brief van het college van GS aan de Staten van 30 maart, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/62097f45-5714-4ba1-9541-8aa1ab94b025?documentId=7984d252-2bb3-44e9-bbd7-b784e93504do&agendaltemId=1c08878e-d307-4c38-8ad2-5dbf7360d652>.
- 22 Zie de artikelen 38 e.v. van de Provinciewet.

- 23 Motie 2725 Gewijzigd Claassen cs inzake Motie van wantrouwen,
<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/agd6f586-05ca-4df5-856f-3b2f1667e82e>.
- 24 Motie 2726 2e Gewijzigd Claassen cs inzake Recht van aanbeveling ontslag,
<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/62097f45-5714-4ba1-9541-8aa1ab94b025>.
- 25 Artikel 41, tweede lid, van de Provinciewet voorziet hierin.
- 26 Brief gouverneur Theo Bovens aan Provinciale Staten van 15 april 2021, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/37763627-abe5-4853-9b44-c7c902f09146>.
- 27 Zoals eerder vermeld, zegde gedeputeerde Burlet zijn lidmaatschap van FvD eind november 2020 op. Kort daarna verlieten vier Statenleden de fractie van FvD; zij vormden vanaf 1 januari 2021 de nieuwe fractie Samen Voor Limburg.
- 28 Zie <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Limburg/619fdd8e-cf63-47f7-a0d5-fada4fbc152c>, agendapunt 3.4.
- 29 Een aangenomen motie van wantrouwen is wel bindend, omdat deze de vertrouwensregel (artikel 49 Provinciewet) activeert. Het ontbreken van vertrouwen heeft noodzakelijk het ontslag van de betreffende gedeputeerde(n) tot gevolg.
- 30 Gewijzigde Motie 2701 Van Caldenberg c.s. inzake Enquête belangenverstrengeling deputé Koopmans, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/f7331654-4bbc-4201-8ebf-bbabf22cd025>.
- 31 Motie 2627 Kuntzelaers inzake Belofte maakt schuld ook bij politieke zelfbinding, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/6eae8646-ad86-4d46-99e8-1dde1d6fec18>.
- 32 Motie 2578 Berghorst c.s. bij Circulaire Economie inzake helder kader voor experimenteer-ruimte, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/5b938b81-d4aa-467d-9cf7-8a7447e39bb6>.
- 33 Artikel 175, tweede lid, Provinciewet.
- 34 Het archetype van een besluit dat op deze wijze tot stand kwam is de beslissing van Amerikaans president Kennedy in 1960 betreffende de Amerikaanse invasie van Cuba, die voor de Amerikanen catastrofaal uitpakte en de positie van Fidel Castro versterkte. Zie hierover: Irving L. Janis, Victims of Groupthink, Boston: Houghton Mifflin Company 1972.
- 35 Waar een wil is, p. 4.
- 36 Waar een wil is, p. 24-26.
- 37 Zuidelijke Rekenkamer, Inzet oud-politici door de provincie Limburg. Bestuurlijk rapport, mei 2020; te vinden op <https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2020/05/1.-Bestuurlijk-rapport-Inzet-oud-politici-1.pdf>.
- 38 Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/14/het-verzwegen-bedrijf-van-de-limburgse-napoleon-a4016055>.

- 39 Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/10/limburgse-partijen-in-aanvaring-met-gedeputeerde-staten-over-kwestie-koopmans-a4023375>.
- 40 Artikel 175, tweede lid, Provinciewet.
- 41 De Provinciewet kent een dwingende procedure om het ontslag van de CdK te bewerkstelligen: zie artikel 61b Provinciewet.
- 42 Zie ook de brief van informateur (aangeduid als 'gids') O. Hoes: Tussentijds verslag van bevindingen uit de eerste ronde verkennende gesprekken, 30 april 2021, p. 2, te vinden op: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/7f72451b-6d3d-445b-bc03-98c3b2b73825>.
- 43 Waar een wil is, p. 7.
- 44 S. Zouridis en P. Tops, Stijlenspagaat van hedendaags bestuur, Bestuurskunde 2018-3, p. 7; https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2018/3/Bk_0927-3387_2018_027_003_002.
- 45 Zouridis en Tops 2018, p. 18.
- 46 Aangehaald door: Y. de Koster, Integriteit lokaal bestuur is big business, in: Binnenlands Bestuur 16 maart 2014, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/integriteit-lokaal-bestuur-is-big-business.9219474.lynkx>.
- 47 <https://www.transparency.nl/nieuws/2017/07/zorgen-integriteit-nederlandse-provincies/>; daarover ook in Binnenlands Bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambte-naar-en-carriere/nieuws/ook-vaker-integriteitsonderzoek-in-gemeenten.9567532.lynkx>.
- 48 Zie bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/politiek/de-limburgse-ons-kent-ons-mentaliteit-nekt-een-kritische-bestuurscultuur-b2ff6bd8/>.
- 49 Zie <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/67636d9b-5515-4016-af5f-8ce35b8980e5>.
- 50 Waar een wil is, p. 23-24.



derde rapport

Een kwestie van perspectief

maart 2020 - april 2021

Een onderzoek naar de extraparlamentaire
bestuursvorm in Limburg in de praktijk

oktober 2022

1. Inleiding

Op 9 april 2021 kwam het in 2019 gevormde extraparlamentaire college van Gedeputeerde Staten van Limburg ten val. Na het eerdere aftreden van gedeputeerden Koopmans en Mackus, op 26 maart, boden de vijf resterende gedeputeerden met onmiddellijke ingang hun ontslag aan. Kort daarna kondigde ook gouverneur Bovens aan te zullen vertrekken zodra een waarnemer zou zijn benoemd. In ons tweede rapport over de extraparlamentaire samenwerking in de provincie Limburg getiteld 'Zonder verbinding geen vertrouwen',¹ dat wij schreven als onderdeel van onderzoek in opdracht van de gouverneur, deden wij verslag van de periode die eindigde met deze bestuurlijke crisis. Eerder al, in ons eerste rapport, gingen wij in op de praktijk van de extraparlamentaire bestuursvorm sinds de totstandkoming in mei 2019.²

In dit rapport beschrijven wij de vorming van een nieuw bestuurscollege na de bestuurlijke crisis in april 2021 en de wijze waarop dat college functioneert.

2. Vraagstelling en aanpak

De centrale onderzoeksvraag voor het gehele onderzoek, dat loopt van februari 2020 tot najaar 2022, luidt als volgt:

Op welke wijze krijgt de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg concreet gestalte in de periode 2019-2023 en welke (tussentijdse) leerervaringen worden hierin opgedaan die relevant zijn voor de provinciale politiek alsook voor het Nederlandse openbaar bestuur?

Het doel van het onderzoek is na te gaan of met de gekozen bestuursvorm datgene wordt bereikt wat ermee is beoogd volgens het *Collegeprogramma 2019-2023 – Vernieuwend Verbinden*: verbindingen maken tussen de verschillende partijen en tussen politiek, bestuur en samenleving.

Dit derde en laatste rapport beslaat de periode van april 2021 tot juni 2022, te beginnen met de vorming van het huidige college. Het nieuwgevormde college heeft opnieuw een extraparlamentair karakter; tegelijk is bij de formatie gepoogd lering te trekken uit de ervaringen die sinds mei 2019 waren opgedaan. De vraag op welke wijze dat is geschied en wat daarvan het resultaat is, zal in dit derde rapport het centrale thema zijn. Omdat dit rapport ook het eindrapport is waarmee wij het onderzoek naar de werking van de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg afsluiten, geven wij aan het eind een overkoepelende analyse van de gehele periode tussen mei 2019 en juni 2022. Zoals eerder overeengekomen met de opdrachtgever, sluiten we het onderzoek nu reeds af, en niet aan het einde van de collegeperiode, om tijdig lessen en inzichten te genereren met het oog op de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2023. Hieronder is de fasering van het gehele onderzoek schematisch weergegeven.

Figuur 1
onderzoeks-
fasering

februari - maart 2020	nulmeting (afgerond)
april 2021	tweede meetmoment (afgerond)
mei 2022	derde meetmoment
doorlopend	observaties
doorlopend	inhoudelijke dossiers
november 2022	oplevering eindrapport

Bij aanvang van het onderzoek was door de opdrachtgever vastgelegd dat een eventuele val van het in 2019 gevormde extraparlamentaire college ook het einde van het onderzoek zou betekenen. Toen die situatie zich daadwerkelijk voordeed, is in overleg met de opdrachtgever besloten de derde en laatste fase van het voorgestelde onderzoek in een licht aangepaste vorm toch doorgang te laten vinden. Daarbij was van belang dat er opnieuw een extraparlamentair college in de maak was. Deze derde fase richt zich vanzelfsprekend vooral op de vorming van dat nieuwe college en op de samenwerking tussen dat college en de Staten, waarvan de politieke samenstelling door enkele afsplitsingen van fracties en personele wisselingen inmiddels ook deels is gewijzigd. Een drietal concrete dossiers geeft inzicht in de wijze waarop die samenwerking in de praktijk verloopt: de vaststelling van de begroting, de besluitvorming rondom de toekomst van Maastricht Aachen Airport en het dossier over natuur en stikstof.

Ook dit derde rapport is gebaseerd op een reeks interviews met alle gedeputeerden, de gouverneur, de fractievoorzitters in de Staten en enkele ambtelijke medewerkers van de provincie. Daarnaast spraken wij met vertegenwoordigers van verschillende belangrijke regionale partners/stakeholders van het provinciebestuur (zie de lijst opgenomen in bijlage 1) om in te kunnen gaan op de betekenis van de extraparlamentaire samenwerking – in twee opeenvolgende gedaanten – voor de Limburgse samenleving. Daarnaast verrichtten wij documentonderzoek en observeerden wij – via de digitale streams – enkele vergaderingen van de Staten. Bij dit alles waren vijf voormalige trainees van de provincie, inmiddels allen werkzaam in het openbaar bestuur in Limburg, ons opnieuw zeer behulpzaam.

In het rapport analyseren wij eerst de vorming van het huidige college, om te kunnen bepalen hoe 'extraparlamentair' de Limburgse bestuursvorm sinds het voorjaar van 2021 is (paragraaf 3). Vervolgens schetsen wij de werking van het stelsel (paragraaf 4), waarna we dieper ingaan op de drie genoemde thema's (paragraaf 5). In paragraaf 6 behandelen we het vraagstuk rondom integriteit, dat een centrale plaats innam in de debatten die tot de bestuurlijke crisis van 2021 leidden; ook bij de vorming van het nieuwe college speelde het een belangrijke rol. In paragraaf 7 schetsen we enkele perspectieven op de extraparlamentaire samenwerking. We sluiten af met een reflectie op het volledige onderzoek over de periode tussen februari 2020 en juni 2022.

3. Een nieuw college

107

De vorming van een bestuurscollege na Statenverkiezingen of, zoals in dit geval, na een bestuurscrisis, is een verantwoordelijkheid van de Staten. In beginsel bepalen de Statenfracties in onderling overleg zelf hoe de formatie wordt aangepakt, wie daarin het voortouw neemt en hoe het nieuwe college er uit zal zien. In dit geval had echter ook waarnemend gouverneur Remkes daarin een voorname rol. Hieronder schetsen wij eerst het verloop van de formatie van het nieuwe college. Aansluitend gaan wij na hoe extraparlamenteair het huidige college is en waarin het verschilt van het vorige college.

3.1 De vorming van het nieuwe college

Na de val van het in 2019 gevormde college op 9 april 2021 kondigde gouverneur Bovens aan dat hij wenste te vertrekken zodra een waarnemer zou zijn benoemd. Op 16 april 2021 werd bekendgemaakt dat Johan Remkes werd benoemd tot waarnemend gouverneur;³ hij ving zijn werkzaamheden aan met ingang van 19 april en fungeerde, zolang geen nieuwe gedeputeerden waren benoemd, als eenhoofdig provinciebestuur.⁴ Remkes kreeg bij zijn benoeming een uitdrukkelijke bestuurlijke opdracht mee. Ten eerste werd hij verzocht een “actieve, zo nodig regisserende rol” te vervullen bij de vorming van een nieuw provinciebestuur. Ten tweede diende hij het herstel van de verstoorde verhoudingen te bevorderen, met bijzondere aandacht voor integriteitsbesef, om zo een omslag in de bestuurscultuur en herstel van vertrouwen te verzekeren. Een derde aandachtspunt betrof zijn rol als rijksorgaan: in die hoedanigheid diende hij te zorgen voor goede interbestuurlijke verhoudingen.⁵

Zoals gezegd is de vorming van een nieuw college van Gedeputeerde Staten de verantwoordelijkheid van de Provinciale Staten. Het CDA zag voor zichzelf geen initiërende rol; een poging van de PVV-fractie om het initiatief te nemen kreeg onvoldoende steun in de Staten. In de Statenvergadering van 16 april nam (toenmalig) VVD-fractievoorzitter Straus, en een van de meest ervaren Statenleden, daarom het initiatief door een motie in te dienen waarmee werd uitgesproken “[d]at er één gids wordt aangesteld om te inventariseren hoe een nieuw provinciebestuur gevormd kan worden dat breed draagvlak geniet binnen Provinciale Staten.”⁶ De motie kreeg steun van alle Statenfracties, met uitzon-

dering van de SP en 50PLUS. Een motie ingediend door SP-fractievoorzitter Van Caldenberg, gericht op de vorming van een (traditionele) coalitie, kreeg geen meerderheid: alleen de fracties van SP, PvdA en GroenLinks stemden voor.⁷ Het Presidium van de Staten benoemde op 21 april Onno Hoes als gids; op 22 april werd zijn opdracht nader uitgewerkt en vastgesteld. Na een eerste gespreksronde met alle fracties publiceerde hij op 30 april een tussenverslag.⁸ Daarna volgden een tweede gespreksronde en een schriftelijke ronde, waarna Hoes op 21 mei zijn eindverslag aan de Staten toezond.⁹

Aangezien de samenstelling van de Staten in politieke zin niet wezenlijk was veranderd sinds 2019 – vier leden splitsten zich eind november 2020 af van de fractie van Forum voor Democratie, en behielden hun zetel – was een voor de hand liggende vraag bij de start van de formatie of het nieuwe college opnieuw een extraparllementair karakter diende te hebben. Al snel bleek dus dat een meerderheid in de Staten voortzetting van de extraparllementaire bestuursvorm wenste, maar dan wel met inachtneming van de lessen die konden worden getrokken uit de periode vóór de bestuurlijke crisis. Er zou met name aandacht moeten zijn voor het creëren van verbinding in de samenwerking tussen het college en de Staten. De fractie van de SP verklaarde niet opnieuw een extraparllementaire bestuursvorm te willen, omdat zij die constructie als een van de oorzaken zag van de ontstane bestuurscrisis. De SP wenste een formatie die gericht zou zijn op de vorming van een traditionele coalitie. Ook voor GroenLinks en PvdA had een coalitie de eerste voorkeur. De extraparllementaire vorm was voor deze beide fracties een tweede optie in het geval een coalitie niet mogelijk zou blijken.¹⁰

Op 21 mei presenteerde Hoes een voorstel voor samenwerking van acht fracties uit het 'politieke midden', met het oog op de benodigde stabiliteit en draagvlak in de Staten.¹¹ Dat hield in dat de fracties van PVV en FvD – de 'rechterflank' – en die van SP en PvdD – de 'linkerflank' – buiten beeld bleven bij de vorming van een nieuw college. De fractie van het CDA was wel een van de acht fracties in de voorgestelde samenwerking, maar zij gaf in het debat in de Staten op 4 juni (zie ook hieronder) aan geen vertrouwen te hebben dat een stabiel bestuur zou kunnen worden gevormd op basis van zo veel partijen. De fractie voelde zich bovendien te zeer beschadigd in de debatten rond de bestuurscrisis, in april 2021, om direct opnieuw bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het feit dat het CDA decennialang onafgebroken deel uitmaakte van het

Limburgse provinciebestuur was in de discussies over integriteit en bestuurscultuur een terugkerend thema geweest, en daarbij waren man en paard niet gespaard.¹²

In de genoemde Statenvergadering van vrijdag 4 juni werden het eindverslag van de verkenningsfase en het advies van de gids van 19 mei besproken. De motie-Jetten stelde voor om Hoes te benoemen tot formateur van een nieuw college, en om hem een week later in de Staten verslag te laten doen van zijn bevindingen.¹³ Voorts stelde de motie voor een aantal opdrachten mee te geven aan het nieuw te vormen college ten aanzien van stikstof en natuur, de energietransitie en sociaal herstel; op basis daarvan zouden een profielschets en uitgangspunten voor de portefeuilleverdeling worden vastgesteld als basis voor het te benoemen college. Negen fracties – 27 Statenleden – stemden voor de motie, inclusief rechtse partijen als VVD en SVL; tegen waren CDA, FvD en PVV.¹⁴

Het lag in de lijn der verwachting dat de negen fracties die de motie-Jetten hadden gesteund samen de vorming van een nieuw college ter hand zouden nemen. Dit zou een bestuur hebben opgeleverd waarin het CDA, als grootste partij, niet was vertegenwoordigd, een unicum in het licht van de jarenlange politieke dominantie van deze partij in Limburg. Het zou ook betekenen dat de op een na grootste partij, de PVV, in het bestuur zou ontbreken. Op maandag 7 juni trok de fractie van SVL zich echter terug. Zij vond dat de beoogde samenwerking onvoldoende recht deed aan de verkiezingsuitslag van 2019; verder lagen de standpunten van SVL te ver af van die van sommige andere fracties. De acht resterende fracties vertegenwoordigden daarna nog een krappe meerderheid van 24 van in totaal 47 zetels in de Staten. De SP achtte die krappe meerderheid vervolgens ontoereikend om een stabiele basis voor een nieuw college te vormen en gaf op dinsdag 8 juni aan niet langer te willen meewerken. Daarna resteerde een samenwerking van zeven fracties (VVD, GroenLinks, PvdA, D66, Lokaal-Limburg, Partij voor de Dieren en 50PLUS), samen goed voor twintig zetels in de Staten – een politieke minderheid.

Op donderdag 10 juni adviseerde formateur Hoes waarnemend gouverneur Remkes met de zeven samenwerkende fracties zelf gedeputeerden aan te zoeken. Kandidaten zouden niet *gebonden* dienen te zijn aan de fracties, maar wel *verbonden* met de betreffende partijen en met Limburg. Vereiste kwaliteiten

zouden zijn: kennis van het openbaar bestuur, goede duale verhoudingen en van politieke werkelijkheden en verbintenissen.¹⁵ Van belang was volgens Hoes ook dat de overige fracties zou worden gevraagd naar hun bereidheid om voor het nieuw te vormen college verantwoordelijkheid te nemen. Remkes gaf in zijn reactie aan te betreuren dat het noodzakelijk bleek dat hij zelf de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van het college op zich nam, omdat het primair een verantwoordelijkheid van de Staten was.¹⁶

Zes van de zeven genoemde fracties suggereerden namen van mogelijke kandidaat-gedeputeerden, die op verschillende manieren binnen hun eigen partijen waren voorgedragen; de fractie van de PvdD noemde geen kandidaat. Remkes had daarnaast nog een kort gesprek met de fractie van de PVV, maar dat gesprek lijkt geen invloed meer te hebben gehad op de keuze voor kandidaat-gedeputeerden. Remkes oordeelde zelf dat het draagvlak voor een nieuw college in de Staten verbreed diende te worden buiten de zeven samenwerkende fracties (die slechts twintig zetels in de Staten vertegenwoordigden en een veel linkser signatuur hadden dan de Staten als geheel). Gezien de partijpolitieke samenstelling van de Staten oordeelde hij dat een college dat zou kunnen rekenen op een stabiele meerderheid in de Staten zonder het CDA niet mogelijk zou zijn: het CDA telde op dat moment negen zetels in de Staten. De CDA-fractie droeg geen kandidaat aan; Remkes stelde vervolgens zelf een kandidaat-gedeputeerde van CDA-huize voor, nadat hij zich ervan had vergewist dat de CDA-fractie geen bezwaar had tegen de beoogde kandidaat.¹⁷ De kandidaat-gedeputeerde die was aangedragen door de fractie van 50PLUS viel in deze fase af; de kleine geestverwante fractie (een enkele zetel) zou onvoldoende bijdragen aan het benodigde draagvlak in de Staten.

Met de CDA-kandidaat vormde het beoogde college in partijpolitieke zin een afspiegeling van zes fracties – CDA, VVD, GroenLinks, PvdA, D66 en Lokaal-Limburg – die (bij aanvang) 26 van de in totaal 47 Statenzetels hadden (na afsplitsing van een CDA-fractielid, begin januari 2022, nog 25). Geen van de kandidaat-gedeputeerden was gedurende de afgelopen periode Statenlid in Limburg en geen van allen stonden zij op de kieslijsten voor de verkiezingen voor Provinciale Staten in 2019. Tegelijk hadden alle kandidaten ruime politieke ervaring als bestuurder en/of volksvertegenwoordiger op lokaal, regionaal of landelijk niveau. Alle kandidaat-gedeputeerden voerden een gesprek met Remkes en werden uitgebreid gescreend. Ze wisten evenwel niet wie de andere kandidaten waren, en kenden elkaar in de meeste gevallen ook niet persoonlijk.

Remkes droeg de zes kandidaten op 29 juni voor aan de Staten¹⁸ en in de vergadering van 2 juli werd over het voorstel tot benoeming van de kandidaat-gedeputeerden gestemd.¹⁹ In het debat ging het er af en toe stevig aan toe ('beschamend', volgens sommige geïnterviewden); met name de partijen die niet vertegenwoordigd waren in het nieuwe bestuur roerden zich. Dit was niet verwonderlijk: voor veel Statenleden voelde het college niet als 'van hen'; als het al van iemand was, dan was het van Remkes, die het had samengesteld. Desondanks werden alle kandidaten benoemd; vijf kandidaten kregen 25 stemmen, voor kandidaat Gabriëls stemden 27 leden. Alle kandidaten kregen tussen vijf en zeven blanco stemmen, en tussen negen en veertien tegenstemmen. Ook werden meerdere stemmen uitgebracht op personen die geen kandidaat waren (waaronder 'Omtzigt', maar ook 'Kim Jung-Un'); het lijkt duidelijk dat het in die gevallen om proteststemmen ging.²⁰

3.2 Extraparlementair?

Het formatieproces was gericht op de vorming van een nieuw extraparlementair bestuurscollege, waarbij, in vergelijking met het vorige college, de verbinding tussen college en Staten versterkt zou moeten worden. Hoe (extra)parlementair is het nieuwe college in vergelijking met het college uit 2019? Bepalend daarvoor is in eerste instantie het wettelijke arrangement dat de samenwerking tussen het bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan regelt. Verder zijn van belang de programmatische basis voor de samenwerking tussen college en Staten, de wijze van selectie en de herkomst van de bestuurders en de mate waarin het college een afspiegeling vormt van de politieke samenstelling van de Staten.²¹

De bepalingen in de Provinciewet over de samenwerking tussen college en Staten zijn sinds 2019 ongewijzigd gebleven. Die samenwerking is gebaseerd op de vertrouwensregel (artikel 49 Provinciewet), wat betekent dat een bestuurscollege niet kan functioneren zonder het vertrouwen van een meerderheid in het vertegenwoordigend orgaan. Daarmee is het Limburgse provinciebestuur in de kern *parlementair* van karakter.²² Ook de programmatische basis voor de samenwerking tussen college en Staten bleef grotendeels gelijk. Het in 2019 opgestelde collegeprogramma werd niet opnieuw onderschreven, maar wel bleven de reeds vastgestelde beleidskaders richtinggevend. Het nieuwe college achtte zich daaraan gebonden, met enkele bijstellingen voor gewijzigde maatschappelijke en economische omstandigheden – dat zou voor het college

in de vorige samenstelling inmiddels waarschijnlijk ook hebben gegolden. Doordat de Staten in de motie-Jetten op 4 juni 2021 een aantal extra opdrachten aan het nieuw te vormen college verstrekte, is er op dit punt wellicht sprake van een iets sterkere binding tussen college en Staten dan in 2019. Per saldo lijkt er op dit punt nauwelijks verschil in karakter te zijn tussen het vorige en het huidige college.

Wel was er deze keer een ruimere betrokkenheid van (een aantal) fracties bij de selectie van de gedeputeerden; zes fracties droegen een kandidaat-gedeputeerde aan, waarvan er vijf werden benoemd. De zesde kandidaat die uiteindelijk werd benoemd, werd door de waarnemend gouverneur aangedragen, nadat de geestverwante fractie aangaf geen bezwaar te hebben. In het huidige college hebben daardoor, anders dan in het vorige, geen partijloze gedeputeerden zitting. Alle bestuurders zijn lid van een partij die in de Staten zitting heeft. Samen hadden die geestverwante fracties in de Staten bij aanvang 26 zetels; door afsplitsing van het lid Palmen van de CDA-fractie zijn dat er sinds januari 2022 nog 25. De geschetste werkwijze bij de benoeming van nieuwe gedeputeerden is in feite typisch *parlementair*: er werd gestreefd naar voorspelbare steun van een – liefst ruime, en daardoor stabiele – meerderheid de Staten. En hoewel de zes 'dragende' fracties uiteindelijk geen ruime meerderheid vormen, vertegenwoordigen zij in politieke zin het 'brede midden' in de Staten (VVD, CDA, PvdA, D66) aangevuld met GroenLinks en Lokaal-Limburg. Opvallend is daarbij wel dat de Staten als geheel politiek gezien een meer rechtse signatuur hebben dan het huidige college.

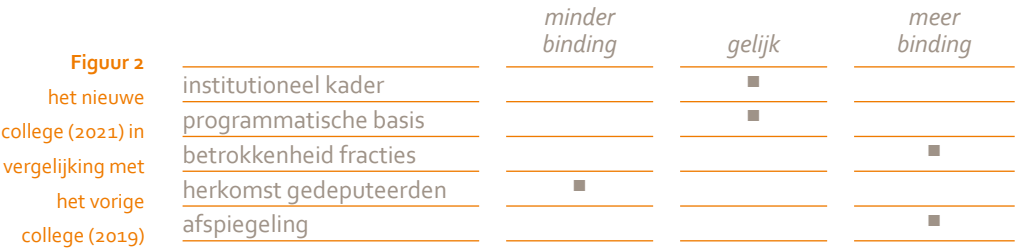
Wat betreft de herkomst van de gedeputeerden is er tussen het nieuwe college en de Staten een minder sterke binding dan voor de bestuurscrisis. Bij hun aantreden hadden alle huidige gedeputeerden, in tegenstelling tot hun voorgangers die bijvoorbeeld lijststrekker voor de provinciale verkiezingen waren geweest, tenminste enige afstand tot de actuele provinciale politiek in Limburg. Het is niet ongebruikelijk dat gedeputeerden van buiten de provinciale politieke arena komen – dat gold ook voor twee gedeputeerden in het vorige college – maar in dit geval werden zij allemaal bewust daarop geselecteerd. Een gezonde afstand tot de actuele Limburgse politiek werd noodzakelijk geacht vanwege de aard van de bestuurscrisis, waarin de vermeende verwevenheid van de persoonlijke belangen van bestuurders met hun publieke taken onderwerp van debat werd. Respondenten geven niettemin aan dat die afstand relatief is:

verschillende van de huidige gedeputeerden hadden in hun vorige posities al regelmatige contacten met het provinciebestuur.

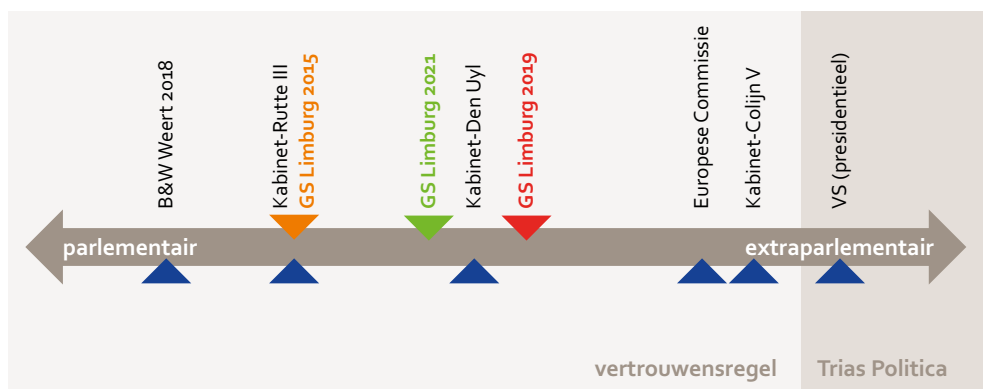
113

Het college wordt, als wordt gelet op de partijpolitieke samenstelling, gedragen door een meerderheid in de Staten. Toch ervaren fracties het college niet als 'hun' college en de geestverwante bestuurder niet als 'hun' gedeputeerde. Er is geen regelmatig overleg tussen de zes 'dragende' fracties en evenmin tussen elk van de fracties en de geestverwante gedeputeerde, zoals in een coalitie-setting gebruikelijk zou zijn. Het college wordt door de Statenfracties wel aangeduid als een 'managementcollege' of een 'procescollege' – overigens zonder daarmee een waardeoordeel uit te spreken. Men zou het college ook een 'interim-college' kunnen noemen: het functioneert als volwaardig missionair bestuurscollege tot de volgende verkiezingen, maar is gevormd naar aanleiding van een bestuurs-crisis, zonder tussentijdse verkiezingen.²³ Los van de precieze term wordt vooral bedoeld aan te geven dat de van de huidige gedeputeerden niet wordt verwacht dat zij nieuw beleid of radicaal nieuwe politieke keuzes maken, maar groten-deels op basis van de bestaande kaders de kwaliteit en continuïteit van het provinciebestuur zullen garanderen tot aan de verkiezingen in het voorjaar van 2023. Toch kan niet worden gezegd dat het huidige college alleen 'op de winkel past' tot de volgende verkiezingen. In enkele belangrijke dossiers toont het de ambitie om voortvarende stappen te zetten en kiest het op onderdelen voor bijstellingen van de in 2019 ingezette koers, zoals met betrekking tot de provinciale begrotingsdiscipline, natuur en stikstof, en de toekomst van Maastricht Aachen Airport (zie paragraaf 5).

Een en ander kan schematisch worden weergegeven in de onderstaande figuur 2. De hierboven genoemde elementen die bepalend zijn voor de mate van binding tussen het huidige college en de Staten worden vergeleken met het vorige college.



Alles bij elkaar resulteert dat in een iets sterkere binding tussen het college en de Staten dan voor de bestuurscrisis. Anders gezegd: het nieuwe college is per saldo iets *minder extraparlamentair* dan het vorige. Wanneer we dat plaatsen in het schema dat is weergegeven op pagina 15 van het eerste rapport, geeft dat het volgende beeld.



Figuur 3
het (extra)
parlementaire
karakter van het
nieuwe college

Het huidige college is te positioneren tussen een reguliere coalitie, zoals die in Limburg in 2015 werd gevormd, en het in 2019 gevormde extraparlamentaire college. Het voornaamste verschil zit dus in een grotere betrokkenheid van de Staten – althans, van een zestal fracties – bij de selectie en benoeming van de gedeputeerden. Daarbij werd nadrukkelijk gestreefd naar draagvlak en stabiliteit, door steun te zoeken bij een voorspelbare politieke meerderheid in de Staten. Het huidige college is in die zin meer een 'klassiek' parlementair college dan het vorige, maar nog altijd zonder coalitieakkoord en met gedeputeerden die van buiten de provinciale politieke arena komen.

Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat vanuit het perspectief van het CDA het omgekeerde zou kunnen worden beargumenteerd: dat het huidige college juist meer extraparlamentair is dan het vorige extraparlamentaire college. De CDA-fractie is niet betrokken geweest bij de selectie en benoeming van de gedeputeerde van CDA-huize. Door het ontbreken van de PVV (en in zekere zin ook FvD en SVL) zou bovendien kunnen worden beargumenteerd dat, waar het de afspiegeling betreft, er ook minder sprake is van binding dan in geval van het eerdere extraparlamentaire college.

4. De werking van het stelsel

115

Hoe werkt de extraparlamentaire bestuursvorm in de huidige vorm en samenstelling? Hieronder schetsen wij eerst de politieke en maatschappelijke context van het provinciebestuur in de periode april 2021-juni 2022; daarna gaan wij in op de mechanismen die bepalend zijn voor de samenwerking binnen de Staten en tussen Staten en college. Vervolgens gaan we na op welke wijze regie en leiderschap in de huidige samenwerking tot uitdrukking komen. Aansluitend analyseren wij de stemmingen over Statenvoorstellen en ten slotte bespreken wij de betekenis van de extraparlamentaire samenwerking voor maatschappelijke partners.

4.1 De politieke en maatschappelijke context

De periode na april 2021 stond politiek en bestuurlijk gezien in het teken van de samenstelling van een nieuw en stabiel provinciebestuur, tegen een achtergrond van beschadigde politieke en in sommige gevallen persoonlijke verhoudingen. Omdat het gehele college, met inbegrip van de gouverneur, was afgetreden, bestond het provinciebestuur tot de benoeming van de nieuwe gedeputeerden op 2 juli slechts uit waarnemend gouverneur Remkes. In die korte periode had de provinciale ambtenarij een centrale rol bij het verzekeren van de kwaliteit en continuïteit van het provinciebestuur. Om de Staten houvast te geven werden de lopende bestuurlijke aangelegenheden in drie categorieën ingedeeld: zaken waarover geen besluiten zouden worden genomen totdat een nieuw college zou zijn aangetreden; besluiten die wel onverwijld moesten worden genomen omdat zij voortvloeiden uit wettelijke termijnen of verplichtingen, of uit bestaande aanspraken; zaken waarvan de Staten dienden aan te geven of zij direct dienden te worden aangepakt, dan wel konden wachten. Een belangrijk deel van het dagelijks bestuur van de provincie kwam zo gedurende deze korte periode in feite voor rekening van de ambtenarij.

Kort na de benoeming van de nieuwe gedeputeerden kreeg de provincie Limburg te maken met een acute crisissituatie. Op 13 en 14 juli zorgde hevige regenval in het stroomgebied van de Maas voor ernstige overstromingen. De schade die de overstromingen veroorzaakten was enorm, evenals de impact daarvan op de Limburgse bevolking. Op 15 juli werd het Gouvernement zelfs gesloten, nadat delen van het gebouw onder water kwamen te staan.

Remkes werd vanaf 8 september – naast zijn rol als waarnemend gouverneur – door de Tweede Kamer benoemd tot informateur, om de zeer moeizaam verlopende landelijke kabinetsformatie vlot te trekken. Hij bleef de beide taken naast elkaar vervullen tot 1 december 2021, de dag waarop zijn opvolger, Roemer, aantrad. Staatsrechtelijk gezien kon het provinciebestuur pas vanaf die datum weer in een volledige samenstelling, inclusief een nieuw benoemde gouverneur, functioneren.

Van belang was verder dat de financiële positie van de provincie in 2021 en 2022 minder rooskleurig werd. De provincie had jarenlang een gunstige vermogenspositie door de verkoop van haar aandelen in energiemaatschappij Essent in 2009. Het rendement op dat vermogen verzekerde het provinciebestuur lange tijd van een comfortabele vrije financiële ruimte. De afgelopen jaren is die ruimte echter sterk verminderd en ook het resterende vermogen is flink afgenomen. Daarnaast zorgen lagere uitkeringen vanwege het Rijk en de algemene economische ontwikkelingen ervoor dat de provincie minder financiële armslag heeft.

Van het najaar van 2021 tot het voorjaar van 2022 golden in heel Nederland ten slotte beperkende maatregelen in verband met de coronapandemie die gevolgen hadden voor de wijze waarop de Limburgse Staten vergaderden. De vergadering van 1 oktober 2021 vond nog op de normale wijze plaats in de Statenzaal; de plenaire vergaderingen in november 2021 werden georganiseerd in de feestzaal omdat het daar mogelijk was een onderlinge afstand van anderhalve meter aan te houden. Vanaf 1 december vonden de vergaderingen plaats in de Statenzaal met alleen de woordvoerders van alle fracties. Evenals in het jaar daarvoor werden de stemmingen verzameld in een enkele digitale stemvergadering, op 17 december 2021. Ook de vergadering van 18 februari 2022 vond nog op aangepaste wijze plaats. Vanaf april 2022 kon weer op de gebruikelijke wijze worden vergaderd. Het betekende – opnieuw – dat gedurende een aantal maanden de gebruikelijke informele contacten tussen Statenleden en het college en tussen Statenleden onderling sterk waren beperkt. Over de negatieve gevolgen daarvan voor het Limburgse politieke bedrijf, juist ook in een periode waarin die informele contacten dempend hadden kunnen werken, schreven wij al in ons vorige rapport.²⁴

4.2 Samenwerking en verbinding

117

Het huidige college heeft, zoals gezegd, opnieuw een extraparlamentair karakter. Bij de vorming ervan is gepoogd meer verbinding tussen college en Staten tot stand te brengen door de betrokkenheid van (in elk geval een aantal) fracties bij de selectie van kandidaat-gedeputeerden te vergroten. Omdat alle kandidaat-gedeputeerden 'van buiten' kwamen (zie paragraaf 3.1), nodigden zij kort na hun benoeming en aantreden alle fracties uit voor een kennismakingsgesprek.²⁵ De wijze van samenwerken tussen college en Staten en tussen Statenfracties onderling lijkt in grote lijnen dezelfde te zijn als in de vorige samenstelling van het extraparlamentaire college. Dit betekent dat er geen regelmatig overleg is tussen fracties met geestverwanten in het college en gedeputeerden nemen niet standaard deel aan fractievergaderingen van geestverwante fracties. Er is niettemin informeel overleg tussen college en Staten en belangrijke Statenvoorstellen worden sonderend voorgelegd in commissievergaderingen. Volgens een geïnterviewde gedeputeerde werkt de afstand tot de meer politieke Staten 'ontspannend', en maakt dit het mogelijk om meer per dossier te besluiten. Over dit laatste merkten we in onze vorige rapporten al wel op dat dit de consistentie van de besluitvorming niet altijd ten goede komt, in de zin dat beleid meer op 'ad hoc' basis wordt gemaakt en dat er minder aandacht is voor het leggen van inhoudelijke verbindingen tussen dossiers.²⁶ Overigens, zo merkte een van onze gesprekspartners op, kan ook in een coalitie-setting een gebrek aan consistentie tussen dossiers ontstaan, en zelfs al op een eerder moment. Wanneer bij aanvang van de politieke samenwerking gedetailleerde afspraken worden vastgelegd in een coalitieakkoord kan dat leiden tot 'package deals' of het 'uitruilen' van dossiers. Er worden dan wel verbindingen gelegd tussen dossiers, maar die zijn vooral politiek van aard.

Hoewel de wijze van samenwerking grotendeels ongewijzigd lijkt, is de dynamiek in de samenwerking tussen het college en de Staten wezenlijk veranderd in vergelijking met de voorgaande periode, zeker vanaf het najaar van 2020.²⁷ Binnen de Staten wordt sinds de bestuurscrisis in april 2021 gestreefd naar herstel van de politieke en deels ook persoonlijke verhoudingen die door de crisis zijn beschadigd. Het debat op 1 april 2022, waarin een viertal rapporten betreffende integriteit en bestuurscultuur werd besproken (zie paragraaf 6), was tegelijk een reflectie op de bestuurscrisis en op de gevolgen daarvan. De verstandhouding met het nieuwe college is evenwel vooral zakelijk van karakter.

Zowel Staten als college lijken doordrongen van het besef dat tot aan de verkiezingen in het voorjaar van 2023 in de eerste plaats de continuïteit van het provinciebestuur moet worden verzekerd. Dat besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid zorgt, zo zou men kunnen zeggen, niettemin voor een vorm van verbinding.

Een opvallende en tot dusver eenmalige innovatie in de samenwerking tussen Staten en college is zichtbaar in het MAA-dossier (zie ook paragraaf 5.3). Door vier mogelijke scenario's voor de toekomst van de Limburgse luchthaven zonder eigen voorkeur voor te leggen aan de Staten, betrof het college de Staten in feite nauwer bij het maken van de politieke en bestuurlijke afwegingen rondom dit dossier. Los van welk oordeel men over deze werkwijze kan hebben, kan het worden gezien als een poging van het college om verbinding te zoeken met de Staten, door aan hen de keuze te laten en de processen van meningsvorming en besluitvorming vooral te faciliteren met informatieverstrekking en communicatie. Het maakte de voorbereiding van de besluitvorming tegelijk complexer voor Statenfracties.

De meeste respondenten geven aan dat juist ook op het punt van informatieverstrekking en communicatie verbeteringen hebben plaatsgevonden die de samenwerking tussen college en Staten ten goede komen. Zo lijken ambtenaren zich onder het nieuwe college vrijer te voelen dan onder vorige colleges om Statenleden te voorzien van feiten. Uit onze gesprekken komt naar voren dat het ambtelijk apparaat als kundig en betrokken wordt ervaren, maar tegelijkertijd als te dienend aan het college en te weinig onafhankelijk in hun advisering – althans in het verleden. Verschillende respondenten merken daarnaast op dat er sprake lijkt van een koerswijziging en dat er een andere cultuur aan het ontstaan is (zie verder paragraaf 6). Het MAA-dossier wordt wat dat betreft genoemd als een goed voorbeeld van hoe de Staten aan de voorkant moeten worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld in de vorm van technische briefings. Uiteindelijk komt dat de kwaliteit van de besluitvorming ten goede en is dit ook in het belang van het college. Dat de huidige gedeputeerden grotendeels van buiten de Limburgse politieke arena komen en niet, zoals gebruikelijk in een reguliere coalitiesetting, van binnen die arena, lijkt hier een factor van betekenis te zijn. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat deze koerswijziging en cultuurverandering met name zijn getriggerd door de bestuurscrisis, en dus niet noodzakelijkerwijs zijn te relateren aan de extraparlamentaire setting.

In onze eerdere rapporten gaven we aan dat kleine partijen in de eerste periode het gevoel hadden meer invloed uit te kunnen oefenen dan zou kunnen worden verwacht op basis van hun zetelaantal. Op zoek naar meerderheden voor hun voorstellen klopten gedeputeerden regelmatig bij hen aan. Hiervan lijkt nu minder sprake omdat die meerderheden gemakkelijker georganiseerd kunnen worden via de in het college vertegenwoordigde partijen (zie onder paragraaf 4.4).

Zowel voormalig gouverneur Bovens als waarnemend gouverneur Remkes voorzagen een mogelijke rol voor het presidium – de vergadering van de fractievoorzitters in de Staten, voorgezeten door de vicevoorzitter van de Staten – en het seniorenconvent – de vergadering van de fungerend fractievoorzitters in de Staten, voorgezeten door de gouverneur – om meer verbinding tot stand te brengen tussen het college en de Statenfracties en tussen de fracties onderling. Uit de gesprekken die wij voerden maakten wij echter niet op dat de beide gremia daarin een belangrijke rol hebben gespeeld.²⁸

4.3 Regie en leiderschap

In ons vorige rapport stelden wij vast dat een politiek systeem op cruciale momenten regie nodig heeft.²⁹ Dat is voelbaar op momenten dat richting moet worden gegeven bij het maken van belangrijke politieke keuzes en vooral wanneer een conflict of zelfs een politiek 'bedrijfsongeval' dreigt. Dan is leiderschap nodig – waarbij dat leiderschap verschillende vormen kan hebben en op verschillende plaatsen binnen het systeem belegd kan zijn. In een reguliere coalitiesetting verwachten we leiderschap binnen het college, met politiek leiders die onderdeel uitmaken van het bestuur. In een (zuivere) extraparlamentaire setting is daarvan niet noodzakelijkerwijs sprake, en verwachten we meer regie en leiderschap vanuit het parlement. In ons vorige rapport constateerden we ook dat een dergelijke regie en leiderschap op cruciale momenten ontbrak.

In hoeverre is er sprake van leiderschap binnen het college? De nieuwe gouverneur trad pas op 1 december 2021 aan en vanzelfsprekend moest hij gedurende de eerste maanden nog in zijn rol groeien. De in juli 2021 benoemde gedeputeerden waren op dat moment weliswaar ervaren politici of bestuurders, maar allen nieuw als provinciebestuurder. De gedeputeerden geven zelf aan dat het college inmiddels als een hecht team opereert en dat er daarbinnen, anders dan

in de vorige samenstelling, niet één duidelijke politiek leider is. Leiderschap binnen het college is vooral *verbindend* leiderschap, werd opgemerkt. Ook verschillende fractievoorzitters in de Staten gaven aan dat een sterke 'regisseur' zoals die er in het vorige college was, nu ontbreekt. Ze beschouwen dat niet altijd als positief. Het college is "weifelend" en "voorzichtig", "blinkt niet uit in daadkracht", en "maakt geen meters", aldus enkele geïnterviewden. Een vertegenwoordiger van een van de maatschappelijke partners meende dat de gedeputeerden elk afzonderlijk in feite managers zijn op hun eigen dossiers, die vanwege de politieke situatie – een overbruggingsperiode tussen een bestuurscrisis en naderende verkiezingen – op elkaar aangewezen zijn. Een andere geïnterviewde omschreef het als volgt: "Ieder doet z'n ding." Wat daarvan ook zij, het beeld is steeds dat de zes gedeputeerden een college vormen dat meer dan het vorige uit gelijkwaardige bestuurders bestaat.

In de Staten heeft de grootste fractie, het CDA, anders dan in normale omstandigheden verwacht zou kunnen worden, geen opvallende leidende rol. De fractie hield zich bij de vorming van het nieuwe college op de achtergrond vanwege de ervaringen rondom de bestuurlijke crisis en lijkt in de Staten nu vooral een consistente en betrouwbare politieke koers te willen varen. De fractie van de PVV, de op een na grootste fractie in de Staten, was niet betrokken bij de vorming van het huidige college en lijkt zich nu meer dan voorheen een 'oppositie-rol' aan te meten. De VVD-fractie, de derde fractie in grootte, zag in februari 2022 haar meest ervaren politica en fractievoorzitter Straus vertrekken.³⁰ Wie op welk moment de regie in de Staten neemt wanneer dat nodig blijkt te zijn, is daardoor niet zo gemakkelijk te voorspellen. In het algemeen is de indruk nog steeds dat eigenaarschap bij de Staten ontbreekt, dat er bij sommige Statenleden onduidelijkheid is over de eigen rol en bevoegdheden, en dat de meeste Statenleden grote moeite hebben om te gaan met de enorme hoeveelheid informatie die ze tot zich moeten nemen en om de gevolgen van hun besluiten te overzien – de inspanningen van de griffie op dit vlak ten spijt. Dit is ook niet verwonderlijk: het college is veranderd, maar de Staten bestaan nog grotendeels uit dezelfde personen.

Enkele voorbeelden maken niettemin duidelijk dat op kritieke momenten door uiteenlopende Statenleden regie en leiderschap worden uitgeoefend. Toen de vorming van een nieuw college begin juni 2021 in een cruciale fase was aangeland en moest worden besloten wat de beste weg vooruit zou zijn (zie

hierboven, paragraaf 3.1), werd de richting van de formatie van het nieuwe college aangegeven door de motie-Jetten c.s., ingediend door de fractievoorzitter van GroenLinks en gesteund door met name de links georiënteerde Staten-fracties (maar ook door de VVD); in het Statendebat over de begroting voor 2022 (zie hieronder, paragraaf 5.1) nam CDA-Statenlid Frische die op dat moment (bij afwezigheid van Remkes) als vicevoorzitter de vergadering leidde de regie toen het debat dreigde uit te lopen op een conflict tussen de Staten en een van de gedeputeerden; in het debat over de toekomst van Maastricht Aachen Airport (zie hieronder, paragraaf 5.3) stelde VVD-Statenlid Heldens een amendement voor dat het complexe Statenvoorstel in zijn geheel verving door een alternatief voorstel. De regie in de Staten lijkt daarmee diffuus van karakter te zijn – wat niet wil zeggen dat er geen regie wordt gevoerd of dat die onvoldoende effectief zou zijn. De genoemde voorbeelden lijken wat dat betreft het tegendeel aan te geven.

Een belangrijke reden daarvoor lijkt te zijn dat er, deels als gevolg van de bestuurscrisis in 2021, een gezamenlijk verantwoordelijkheidsbesef heerst. Het college en de Staten zijn doordrongen van het besef dat de continuïteit en kwaliteit van het provinciebestuur verzekerd moeten worden. Dit betekent tegelijkertijd niet dat nu wordt gewerkt aan verbinding en vertrouwen, niet binnen de provinciale politiek (het contact tussen partijen in de Staten, zo merken verschillende respondenten op, is bijvoorbeeld uitermate beperkt), noch tussen de politiek en de samenleving. Echter, het Limburgse provinciale bestuur kan zich simpelweg niet nog een crisis veroorloven, zo heerst alom het gevoel. Dat is ook zichtbaar in stemmingen (zie hieronder) en op enkele belangrijke dossiers (zie paragraaf 5).

4.4 Stemmingen over Statenvoorstellen, amendementen en moties

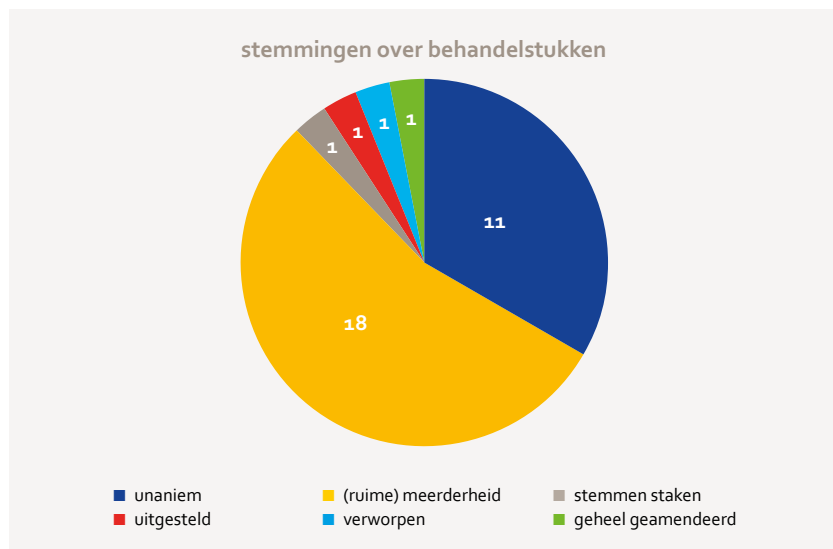
Statenvoorstellen

Tussen half april 2021 en juli 2022 werd over 33 behandelstukken gestemd in de Staten. Daarnaast werden tientallen hamerstukken aangenomen, in vrijwel alle gevallen zonder stemming. Alleen een voorstel om informatie in het kader van een mogelijke samenwerking tussen Maastricht Aachen Airport en Schiphol geheim te houden met het oog op de geheimhoudingsbepalingen in de Provinciewet en de Wet openbaarheid van bestuur kreeg in de vergadering van 1 april tegenstemmen, hoewel het als hamerstuk op de agenda stond.³¹ De fracties

van PvdD, SP, GroenLinks en 50Plus stemden tegen en legden daarbij een stemverklaring af. Zij achtten informatie hierover van groot belang om een goed besluit te kunnen nemen over de toekomst van de Limburgse luchthaven, die enkele weken later, in juni, op de agenda zou staan (zie paragraaf 5.3).

Van de 33 behandelstukken werden er elf unaniem aangenomen; de meeste andere behandelstukken werden door een ruime meerderheid gesteund. Eenmaal werd de stemming over een voorstel uitgesteld omdat de Staten dreigden het (geamendeerde) voorstel te verwerpen; het betrof de jaarbegroting voor 2022 (zie paragraaf 5.1). Het voorstel werd in aangepaste vorm alsnog met een ruime meerderheid aangenomen. Eenmaal staakten de stemmen; bij herstemming werd het voorstel met een krappe meerderheid aangenomen.³² Eén voorstel, over het organiseren van een burgertop in Limburg, werd met een kleine meerderheid verworpen.³³

Een opvallend voorstel was het Statenvoorstel in het kader van MAA (zie hierover ook paragraaf 5.3). Het Statenvoorstel werd bij de stemming in feite geheel vervangen door de tekst van een amendement van VVD-Statenlid Heldens; het geamendeerde voorstel verkreeg een meerderheid van 27 stemmen. In feite was daarmee het eigenlijke Statenvoorstel niet aangenomen, maar juist verworpen, zou men kunnen zeggen. Wanneer een vertegenwoordigend orgaan bij meerderheid een amendement steunt dat een voorstel van het bestuurscollege geheel wijzigt, geldt dat gewoonlijk als een 'verkapte' motie van wantrouwen die direct politieke consequenties zou moeten hebben. In de Limburgse situatie was dat geen probleem, om twee redenen. In de eerste plaats had het college vier scenario's aan de Staten voorgelegd over de toekomst van MAA zonder zelf een voorkeur uit te spreken (zie paragraaf 5.2). Het college wenste de keuze geheel aan de Staten te laten – wat inhield dat het de Staten ook vrijstond voor een vijfde scenario (of een combinatie van scenario's) te kiezen. Daarnaast was er geen coalitieakkoord, een van de kenmerkende elementen van de Limburgse extraparlamentaire bestuursvorm, waarin over dit thema afspraken tussen Statenfracties waren gemaakt en waaraan het bestuur politiek gebonden was. Integendeel: over het MAA-dossier was afgesproken dat dit een vrije kwestie betrof en de Staten hierover een eigen keuze konden maken.



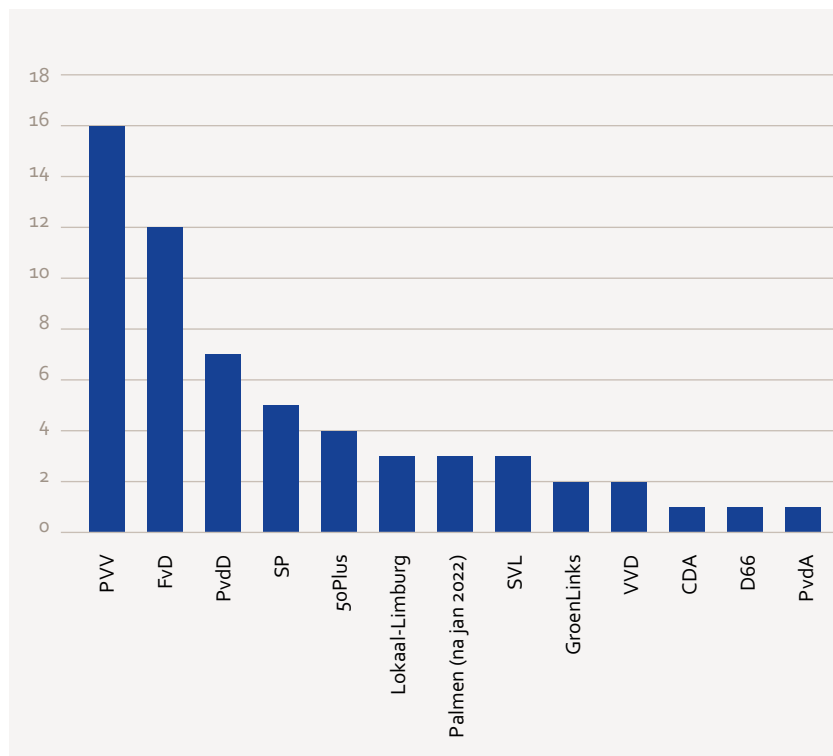
Figuur 4
stemmingen
over Staten-
voorstellen april
2021 – juli 2022

Het beeld dat bovenstaande cijfers (figuur 4) geven is dat de Staten en het college in veruit de meeste gevallen constructief hebben samengewerkt. De vraag is dan: hoe *extraparlamentair* is de samenwerking wanneer we naar de stemmingen over Statenvoorstellen kijken? Een aanwijzing daarvoor is het aantal malen dat het college niet wordt gesteund door de zes geestverwante fracties in de Staten; in die gevallen is er sprake van wisselende meerderheden (zie hieronder, figuur 5). Wanneer een van die zes fracties een voorstel niet steunt, vormen de resterende vijf fracties immers geen meerderheid in de Staten³⁴ en is de steun van een of meer andere fracties nodig. In de meeste gevallen werden voorstellen door de zes geestverwante fracties gesteund, maar aangezien de meeste Statenvoorstellen sowieso ruime steun kregen of zelfs unaniem werden aangenomen, vallen op basis van deze stemmingen geen harde conclusies te trekken over het extraparlamentaire karakter van de samenwerking.

Figuur 5
wisselende
meerderheden



Van de fracties die het vaakst tegen Statenvoorstellen stemmen, zouden we in traditionele termen zeggen dat zij de 'oppositie' vormen, maar in verband met de extraparlamentaire bestuursvorm is het wellicht beter te spreken van 'tegenmacht'. Welke fracties vervullen die rol in de Limburgse Staten? De PVV-fractie stemde tegen zestien van de in totaal 33 Statenvoorstellen, regelmatig samen met de FvD- en PvdD-fracties, maar ook met andere fracties. De PVV-fractie stemde driemaal als *enige* fractie tegen een Statenvoorstel. De fracties van CDA, D66 en PvdA (elk één keer) stemden het minst tegen Statenvoorstellen en ook de fracties van VVD en GroenLinks steunden in bijna alle gevallen het college (elk twee keer niet). De genoemde fracties stemmen dus hoofdzakelijk langs 'voorspelbare' lijnen, wanneer daarvoor de partijpolitieke kleur van het college bepalend zou zijn (zie figuur 6). Uit deze stemmingen blijkt in elk geval geen erg sterk extraparlamentair karakter.

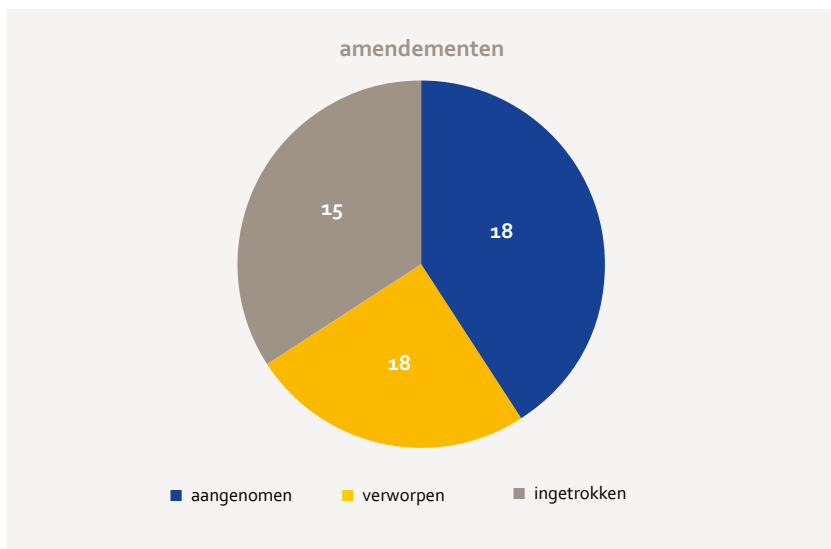


Figuur 6
aantal keren dat
fracties tegen
de 33 Staten-
voorstellen
stemden

Amendementen en moties

Tussen 16 april 2021 en 1 juli 2022 werden 44 amendementen ingediend (hieronder, figuur 7). Elf daarvan werden verworpen, vijftien ingetrokken en achttien aangenomen.³⁵ Slechts in zeven gevallen stemden 'de zes' gelijk;³⁶ twee daarvan betroffen de bespreking van een viertal rapporten over integriteit en bestuurscultuur (zie paragraaf 6). In die beide laatste gevallen stemden de Staten zelfs unaniem voor de amendementen. Dat in veruit de meeste gevallen 'de zes' wisselend stemmen over amendementen lijkt verklaarbaar door het relatief grote aantal partijen dat wordt weerspiegeld in de samenstelling van het college. De extraparlamentaire bestuursvorm laat ruimte voor verschillende inzichten en wisselende meerderheden bij stemmingen over amendementen; het college wordt er niet door in problemen gebracht.

Figuur 7
amendementen
in de periode
april 2021-juli
2022

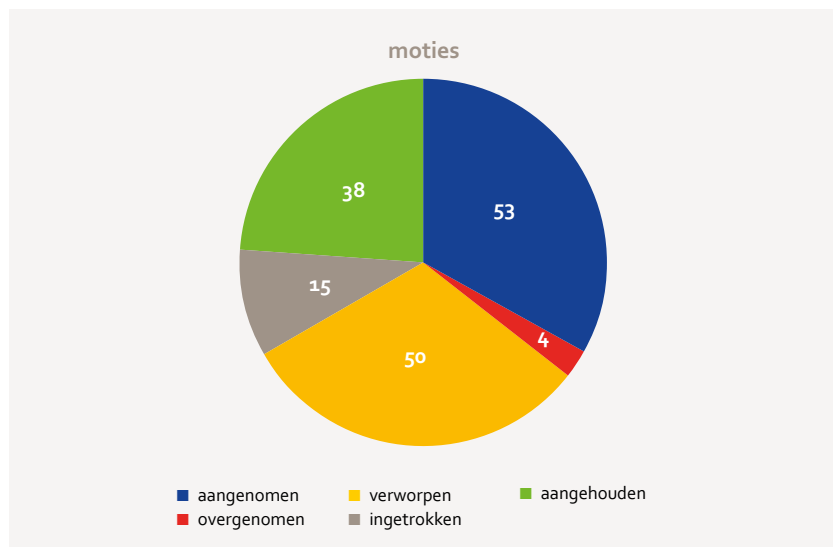


In diezelfde periode werden in totaal 160 moties ingediend (hieronder, figuur 8). Aangenomen werden 53 moties, verworpen 50, ingetrokken 15, aangehouden 38. Opvallend is dat vier moties werden overgenomen door het college – alle vier in de Statenvergadering van 8 juni 2021. Op dat moment fungeerde waarnemend gouverneur Remkes als eenhoofdig college, omdat nog geen nieuwe gedeputeerden waren benoemd. Het is een aanwijzing dat de Staten in die periode tijdelijk een ruimere invloed hadden op het dagelijks bestuur van de provincie.³⁷

4.5 Maatschappelijke partners

Om de vraag te kunnen beantwoorden wat de betekenis van de extra-parlementaire samenwerking is voor de Limburgse samenleving, spraken wij vertegenwoordigers van een aantal belangrijke maatschappelijke partners van de provincie (zie de lijst die is opgenomen in bijlage 1). De gekozen organisaties hebben verschillende typen relaties met het provinciebestuur. De provincie is in sommige gevallen subsidiegever, een van de organisaties is een zogenoemde begrotingsinstelling (een structurele financiële relatie), de provincie kan betrokken zijn als aandeelhouder of op nog andere wijzen met maatschappelijke organisaties samenwerken. Wij legden aan de vertegenwoordigers van die

Figuur 8
moties in de
periode april
2021 – juli 2022



organisaties de vraag voor hoe zij de extraparlamentaire bestuursvorm hebben ervaren, in de beide samenstellingen van het college, tussen voorjaar 2019 en mei 2022.

Enkele geïnterviewden wezen op in hun ogen kenmerkende verschillen tussen het vorige en het huidige extraparlamentaire college. Deels gaan die niet zozeer over de extraparlamentaire bestuursvorm, maar over verschillen in bestuursstijl die daarvan in beginsel losstaan. Genoemd werden bijvoorbeeld het ontbreken van een duidelijke leider in het huidige college en het interim- of managementkarakter van het huidige college. Het vorige college vormde in hun ogen meer dan het huidige een hecht team, geleid door een sterke politiek leider. Het huidige college duiden zij als een zestal 'zelfstandige' managers die elk een portefeuille beheren. Op dit punt verschilt de visie van de maatschappelijk partners die wij spraken van de eigen perceptie van het college, dat onderling wel een duidelijke 'teamspirit' ervaart.

Een van de geïnterviewden maakte een vergelijking tussen de beide extraparlamentaire colleges en het college daarvoor (2015-2019), dat gebaseerd was op een traditionele coalitie. Een opvallende constatering was dat het college

2015-2019 en het eerste extraparlamentaire college vanuit het perspectief van de betreffende organisatie niet zo veel van elkaar leken te verschillen. Dat lijkt enigszins paradoxaal, omdat wij in paragraaf 3.2 vaststelden dat het college in de huidige samenstelling *minder* extraparlamentair is dan het vorige; anders gezegd: het huidige college lijkt wat betreft de binding met de Staten meer op het college 2015-2019 dan het vorige. Deze schijnbare tegenstrijdigheid laat zich wellicht verklaren doordat voor de geïnterviewde niet de binding tussen college en Staten bepalend was voor de vergelijking, maar factoren als bestuurskracht, leiderschap en voorspelbaarheid van besluitvorming. Het ontbreken van een coalitieakkoord en de bijbehorende samenwerkingsmechanismen na mei 2019 werden (deels) gecompenseerd door een vorm van politiek leiderschap die door de buitenwacht, of althans een deel daarvan, als krachtig werd ervaren. Na april 2021 werd dat leiderschap minder zichtbaar en meer diffuus binnen het politieke systeem.

Tegelijkertijd wordt door respondenten opgemerkt dat de keerzijde van de eerder ervaren daadkracht van het provinciebestuur een gebrek aan tegenmacht lijkt te zijn geweest. In ons vorige rapport over de extraparlamentaire bestuursvorm schreven wij al dat krachtig persoonlijk leiderschap weerstand kan opwekken die – vooral in een extraparlamentair construct – contraproductief kan werken.³⁸

Verschillende geïnterviewden gaven aan dat de extraparlamentaire bestuursvorm het moeilijker kan maken om namens hun organisatie afspraken te maken of 'deals' te sluiten met het provinciebestuur. Voorheen bereikte men met een van de gedeputeerden een akkoord, waarna beide partijen erop konden vertrouwen dat de ander het verder 'regelde' binnen de eigen organisatie. Die zekerheid en voorspelbaarheid ontbreken in een extraparlamentaire bestuursvorm, of in ieder geval in de huidige versie daarvan; een gedeputeerde kan er niet meer vanuit gaan dat een meerderheid in de Staten een voorstel ongewijzigd zal steunen. Een van de geïnterviewden merkte op dat het provinciebestuur in het verleden altijd 'activistisch' is geweest, en in een verdeeld bestuurlijk veld vaak de kar heeft getrokken. Dat activisme wordt in de huidige extraparlamentaire setting gemist. Een andere geïnterviewde noemde iets soortgelijks met betrekking tot de lobby richting Den Haag, die minder goed georganiseerd lijkt dan in het verleden. De vraag hier is natuurlijk of deze veranderingen gerelateerd zijn aan het extraparlamentaire karakter van het

bestuur of dat deze eerder te maken hebben met het interim-karakter daarvan, in combinatie met de omstandigheid dat gouverneur Roemer nog relatief recent was begonnen.

Meerdere geïnterviewden gaven aan, als gevolg van het minder directe contact met het provinciebestuur, meer rechtstreeks contact te zoeken met Staten-fracties en Statenleden. Zij investeren meer tijd en middelen in het informeren van Statenleden over hun wensen, plannen en voorstellen, omdat ze minder regie en leiderschap vanuit het college ervaren. De bestuurders zijn in de meeste gevallen nog wel het eerste, maar niet (meer) het enige aanspreekpunt voor maatschappelijke partners. In een aantal gevallen is er ook frequent contact op ambtelijk niveau; vaak heeft dat te maken met de grotere continuïteit in personele zin, waardoor lang bestaande contacten kunnen worden benut, maar ook de grotere openheid van het ambtelijk apparaat (zie hierboven) wordt door geïnterviewden genoemd.

Enkelen waren uitgesproken negatief over de wijze van aanpak van het meermaals genoemde MAA-dossier. In de kern kan het open proces op waardering van de meeste maatschappelijke partners rekenen, maar zij verwachten van het bestuurscollege dat het zelf duidelijke keuzes maakt in complexe dossiers waar grote belangen mee zijn gemoeid en dat aan de Staten heldere, goed onderbouwde voorstellen worden voorgelegd. Wellicht speelt daarbij mee dat het voor externe partijen dan steeds duidelijk is op welk moment hun input in de besluitvorming het meest effectief is, en wat de aard en inhoud van die input dient te zijn.

5. Enkele belangrijke dossiers

Aan de hand van een drietal belangwekkende dossiers schetsen wij hieronder meer concreet de wijze van samenwerken tussen de Staten en het college in de nieuwe samenstelling. Interessant vanuit het perspectief van ons onderzoek is daarbij vooral in hoeverre daarin een extraparlamentaire wijze van samenwerken valt te herkennen.

5.1 Begroting en financiële cyclus

Tijdens het debat in de Staten van 5 november 2021 stond de vaststelling van de begroting voor 2022 centraal. De dynamiek in dat debat tussen de Staten en de verantwoordelijke gedeputeerde leidde in politieke zin tot een 'bijna-ongeluk'.³⁹ Het college stelde aan de Staten voor het verwachte positieve jaarresultaat van de begroting voor 2021 – ongeveer €3,3 miljoen – over te hevelen naar 2022 ter dekking van de begroting van 2022. Een door de CDA-fractie ingediend amendement⁴⁰ op dat voorstel drukte de wens uit om het verwachte resultaat van de begroting voor 2021 niet over te hevelen naar de begroting voor 2022, maar aan de reserve toe te voegen, overeenkomstig het staande beleid op dit punt. Het amendement werd aangenomen met 27 stemmen; tegen waren de fracties van GroenLinks, SP, Lokaal-Limburg, PvdA en VVD (achttien stemmen). Daardoor lag er een geamendeerd Statenvoorstel inhoudende een begroting voor 2022 met een tekort van ongeveer €3.3 miljoen.⁴¹ Verschillende fractiewoordvoerders gaven in het debat aan daarom niet voor het geamendeerde voorstel te willen stemmen. De Staten vroegen het college om alsnog binnen een week met een dekkingsvoorstel te komen. Verantwoordelijk gedeputeerde Roest wenste de begroting desondanks vast te laten stellen, onder de toezegging in de vergadering van 17 december een voorstel tot aanpassing van die begroting aan de Staten te zullen voorleggen. Een en ander leidde tot onrust in de Staten, waarbij zelfs het gevaar dreigde dat de begroting in zijn geheel zou worden verworpen.

Staatsrechtelijk gezien is verwerping van de begroting een van de zwaarst denkbare middelen voor een vertegenwoordigend orgaan om een politiek signaal aan het bestuurscollege tot uitdrukking te brengen; het zou zelfs tot de val van het college hebben kunnen leiden.⁴² Op aandringen van de voorzitter van de vergadering – Statenlid Frische zat op dat moment de vergadering voor – zegde gedeputeerde Roest uiteindelijk toe binnen een week met een aangepast voorstel te zullen komen; de stemming over het aangepaste voorstel werd aangehouden. Op 12 november 2021 werd de aangepaste begroting, met daarin een alternatief dekkingsvoorstel, alsnog vastgesteld, waarbij de fracties van FvD, PvdD en PVV tegen stemden.

Door op een cruciaal moment op de hierboven geschetste wijze de regie te nemen, voorkwam de voorzitter van de Statenvergadering, het langst zittende en meest ervaren Limburgse Statenlid, wellicht een nieuwe bestuurscrisis in

Limburg. De Staten hebben in de provinciale politieke verhoudingen uiteindelijk het laatste woord, in de vorm van de goedkeuring (of het onthouden van die goedkeuring) van de jaarlijkse begroting. Onder normale omstandigheden kan het college of de verantwoordelijke gedeputeerde een debat over de begroting hard voeren en in het uiterste geval zelfs weigeren verantwoordelijkheid te nemen voor de wensen van de Staten door af te treden. Ook in dit geval zou dat – ten minste in theorie – een mogelijkheid zijn geweest. De huidige politieke situatie in Limburg maakt dat voor een gedeputeerde en voor het college echter een hoogst onwenselijke optie: tot de provinciale verkiezingen in het voorjaar van 2023 wenst niemand opnieuw het vertrek van een gedeputeerde en een mogelijke nieuwe bestuurscrisis.

131

In hoeverre is hierin nu de extraparlamentaire bestuursvorm te herkennen? In een coalitiesetting met het daarbij behorende regelmatige coalitieoverleg zou het voor het college en de verantwoordelijke gedeputeerde waarschijnlijk al voor het debat in de Staten helder zijn geweest dat een meerderheid niet voor de voorgestelde begroting zou stemmen. Het college had het voorstel dan in aangepaste vorm aan de Staten kunnen voorleggen, waarna het zonder problemen was aangenomen. De eigenlijke discussie over de begroting zou in feite niet in het debat hebben plaatsgevonden, maar daarvoor. Het ontbreken van geregeld (informeel) vooroverleg en de onvoorspelbaarheid van besluitvormingsprocessen die daarvan het resultaat is, zijn kenmerkend voor de extraparlamentaire bestuursvorm, zo constateerden wij ook al in onze twee eerdere rapportages.

Interessant in het licht van de extraparlamentaire bestuursvorm was voorts de behandeling in de Staten van de Voorjaarsnota 2022. Daarin schetste het college de verslechterde vermogenspositie van de provincie (zie hierboven, paragraaf 4.1) en werden voorstellen gedaan voor een gezonde financiële huishouding vanaf 2023. In de Voorjaarsnota 2022 werden eveneens de forse meerjarige financiële consequenties in samenhang inzichtelijk gemaakt voor de zes grote dossiers die het college aan de Staten voorlegt in 2022: Brightlands-campussen, Natuurbeheer, Waterprogramma, MAA, Gemeenschappelijk landbouwbeleid en Mobiliteit. Deze dossiers zorgden ervoor dat de financiële vrije ruimte van het volgende college substantieel afnam. Een eerste versie werd sonderend voorgelegd in een commissievergadering op 21 januari 2022; het debat waarin de nota werd vastgesteld vond plaats op 1 juli. Een belangrijk punt in dat laatste

debat betrof de indexering van de immunisatiereserve. Al in november 2019 hadden de Staten de wens daartoe uitgesproken met de aanname van een motie.⁴³ Het (eerste extraparlamentaire) college deed destijds op dat punt een toezegging aan de Staten, maar kwam er niet toe dit in de begroting daadwerkelijk te realiseren. Het huidige college gaf in de Voorjaarsnota 2022 aan de motie niet te zullen uitvoeren, gelet op de beperkte financiële ruimte voor de komende jaren; met de vaststelling van de nota accepteerden de Staten die weigering. In het debat vroeg de fractievoorzitter van de SP aan de fractievoorzitter van de PVV of het feit dat middelen de afgelopen jaren te kwistig waren besteed wellicht een gevolg was van de extraparlamentaire bestuursvorm. PVV-fractievoorzitter Claassen meende dat er geen noodzakelijk verband was, maar erkende toch dat de ruimere vrijheid die de extraparlamentaire samenwerking het college en de Staten bood mogelijk tot hogere uitgaven had geleid.

5.2 Natuur en stikstof

Bij de formatie van het huidige college waren de Staten al overeengekomen dat enkele van de vastgestelde kaders bijstelling zouden behoeven, onder meer wat betreft de stikstofproblematiek. In de eerdergenoemde motie-Jetten⁴⁴ werd opgeroepen tot een intensivering van natuurontwikkeling, beheer en handhaving met inzet van beschikbare rijksmiddelen en resterende provinciale middelen, met als doel een afname van de stikstofdepositie. Een plan daarvoor werd neergelegd in het Statenvoorstel Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering.⁴⁵ Op 25 november 2021 werd het sonderend voorgelegd aan de Statencommissie Ruimte, Landbouw en Natuur; op 18 februari 2022 werd het, met enkele bijstellingen, vastgesteld door de Staten. Eenendertig Statenleden stemden voor; tegen waren FvD, PVV en VVD.⁴⁶

Hoewel de Staten als geheel politiek gezien een meer rechtse signatuur hebben dan het huidige college, slaagde het college er in sommige gevallen wel in om op het eerste gezicht meer 'linkse' besluiten geaccepteerd te krijgen. Een voorbeeld hiervan is het natuurdossier, waarin gedeputeerde Gabriëls in juli 2021 een grote subsidieregeling openstelde waarmee particulieren en terrein-beherende organisaties de mogelijkheid kregen om daartoe aangewezen gronden om te vormen naar natuur. Daarmee werd een invulling gegeven aan het in 2013 afgesloten Natuurpact met het Rijk. De middelen voor deze SKNL-regeling (Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap),

€20 miljoen, waren reeds voorhanden bij het vorige college, maar de regeling was nooit opengesteld. In een reguliere coalitie-setting zouden hier vooraf afspraken over moeten zijn gemaakt, ook in relatie tot andere dossiers, en zouden die beperkend hebben kunnen werken. In de extraparlamentaire setting was er voor het college meer ruimte om dit besluit te nemen; bepalend was alleen of het in de Staten voldoende steun zou weten te verwerven.⁴⁷

Een tweede nieuw financieel accent werd begin 2022 aan de Staten voorgesteld. Het betrof een voorstel voor het beschikbaar stellen van (extra) structurele middelen voor het beheer van natuur. Kern van het voorstel was om in de laatste begroting van het huidige college (de begroting voor 2023) de structurele lasten voor natuurbeheer ook structureel in de provinciale begroting op te nemen. Tijdens de behandeling in Statencommissie Ruimte, Landbouw en Natuur van 18 februari 2022 leek het voorstel op steun vanuit de Staten te kunnen rekenen.⁴⁸ Uiteindelijke besluitvorming zal bij de vaststelling van de begroting voor 2023 plaatsvinden, in november 2022.

Op 24 juni 2022 vond in de Staten een interpellatiedebat plaats naar aanleiding van de Startnotitie Programma Landelijk Gebied van minister Van der Wal voor Natuur en Stikstof; met name de daarin opgenomen 'stikstofkaart' met voorgestelde reductiepercentages gaf aanleiding tot kritische reacties. Met de aannahme van een door PVV en SVL ingediende motie vroegen de Staten het college afstand te nemen van de landelijke Startnotitie. De motie werd gesteund door CDA, PVV, VVD, Lokaal-Limburg, SVL en Fractie Palmen; tegen de motie waren FvD, SP, GroenLinks, PvdA, D66 en PvdD.⁴⁹ De geestverwante Statenfracties van de zes gedeputeerden stemden hierover dus volledig verdeeld. Interessant is met name de rol van het CDA: de partij worstelt landelijk met haar verantwoordelijkheid als onderdeel van de regeringscoalitie en met de luide kritiek van haar voornaamste achterban op de aanpak van het stikstofdossier. Het CDA in Limburg vond uiteindelijk wel de politieke ruimte om zich tegen het landelijke beleid te keren.

Een en ander laat zien dat het college en de Staten ook op ideologisch sterker geladen dossiers wel degelijk tot gezamenlijke opvattingen en breed gedragen besluiten kunnen komen. Het verschil in politieke samenstelling tussen college en Staten vormt daarvoor geen hindernis, omdat de extraparlamentaire bestuursvorm aan het college de ruimte biedt om alternatieve meerderheden

te vinden. Fracties in de Staten hebben tegelijk meer vrijheid om afstand te nemen van standpunten van het college waarvan ook een geestverwante gedeputeerde deel uitmaakt.

5.3 Maastricht Aachen Airport

In de Statenvergadering van juni 2022 besloten de Staten over een complex dossier: de toekomst van de Limburgse luchthaven Maastricht Aachen Airport (MAA). Om de luchthaven in de toekomst te kunnen blijven exploiteren zijn op korte termijn grote investeringen in de infrastructuur nodig. Tegelijk weet de provincie zich gesteld voor grote opgaven in verband met natuur en milieu, mobiliteit, gezondheid, landschapsontwikkeling, economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Een besluit over de toekomst van de luchthaven is een besluit over grote belangen die sterk kunnen conflicteren; het heeft daardoor een sterke ideologische lading. Bovendien hebben lokale overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in Limburg een belangrijke inbreng in de discussie.⁵⁰

De wijze waarop het college deze kwestie aan de Staten voorlegde is bijzonder te noemen. Het college bereidde een viertal scenario's voor de toekomst van MAA voor, elk met een bijbehorende kostenraming.⁵¹ In het eerste scenario zou de luchthaven de komende jaren de maximale groeicapaciteit benutten, gelet op de geldende geluidsnormen (scenario 'Groeiruimte benut'); in een tweede scenario zou worden ingezet op groei van de luchthaven zonder toename van de geluidshinder (scenario 'Omgevingsbewuste luchthaven'); het derde scenario zou betekenen dat werd ingezet op de ontwikkeling van duurzaam en uiteindelijk elektrisch vliegen (scenario 'Innovatief en duurzaam vliegen'). De vierde variant voorzag in sluiting van de luchthaven in combinatie met herontwikkeling van het gebied in het licht van de verschillende genoemde maatschappelijke en economische opgaven (scenario 'Alternatieve gebiedsontwikkeling'). In het collegeprogramma 'Vernieuwend verbinden' uit 2019 was overigens nog niet voorzien in een mogelijke sluiting van de luchthaven;⁵² gelet op de veranderende opgaven in verband met natuur en milieu en de financieel-economische situatie van de provincie werd dat scenario door het college in september 2021 toegevoegd. Door velen, zowel binnen als buiten de provincie, werd dit gezien als een belangrijke koerswijziging: waar tot dan toe sluiting simpelweg onbespreekbaar was, stond die mogelijkheid tenminste nu ook op de agenda. Het halverwege de

rit introduceren van zo'n nieuwe beleidsoptie zou waarschijnlijk veel lastiger zijn geweest binnen een reguliere coalitie die is gebaseerd op een dichtgetimmerd akkoord.

135

Het college gaf, anders dan normaal gesproken had kunnen worden verwacht, geen voorkeur aan voor een van de scenario's. Daarvoor kunnen verschillende redenen worden genoemd. Ten eerste lijkt het te maken te hebben gehad met de wijze waarop de term 'vrije kwestie' door het college is geïnterpreteerd. Het college wenste de kwestie geheel open aan de Staten voor te leggen. Dat is niet hoe deze term door veel Statenleden werd geïnterpreteerd. Zij beschouwden de kwestie als een vrije kwestie voor de Staten, maar niet voor het college, en hadden verwacht dat het college ten minste met een voorkeur zou komen. Daarnaast lijkt voor het college mee te hebben gespeeld dat het in de huidige politieke situatie, waarin het college min of meer een 'interim-college' is, voor hand lag de Staten zelf te laten beslissen in zo'n ingewikkeld en beladen dossier, en als college (of als individuele gedeputeerden) geen kleur te bekennen. Tot slot merkte een geïnterviewde op dat het gezien de politieke kleur van de verschillende gedeputeerden niet onmogelijk is dat de voorkeuren binnen het college uiteenliepen en dat het college daardoor moeilijk kleur kon bekennen.

Bij bekendmaking van de vier scenario's op 20 april 2022 ontstond al direct ophef in de media.⁵³ Sommigen bleken er een voorkeur van het provinciebestuur voor sluiting in te lezen, omdat die optie als eerste werd genoemd; indien daarvoor geen meerderheid zou zijn, kwamen de drie scenario's aan de orde voor het openhouden van de luchthaven. Bedoeld was in feite te schetsen welke stappen zouden worden gezet in de complexe besluitvorming over het dossier; een voorkeur voor het sluitingsscenario was niet bedoeld. In de voorbereiding van de besluitvorming was sluiting steeds het vierde scenario en in het uiteindelijke Statenvoorstel van 31 mei was de sluitingsoptie de laatste in de opsomming van de scenario's.⁵⁴ Op 2 juni, daags voor de behandeling van het MAA-dossier in de Staten, werd op de website van de provincie een informatieve video geplaatst waarin de sluitingsoptie ook de laatste van de vier mogelijkheden is.⁵⁵ Voor de Statenfracties bestond hierover op geen enkel moment onhelderheid.

Veel van de geïnterviewden gaven aan het MAA-dossier zeer omvangrijk en bijzonder complex te vinden. Er waren grote en conflicterende belangen mee gemoeid en men vond het moeilijk om de betekenis van elk van de voorgestelde

scenario's volledig te bevatten – de feitelijke informatievoorziening vanuit het ambtelijk apparaat, in de vorm van technische briefings, die door velen als een positieve ontwikkeling werden geduid, ten spijt. Ook was er onzekerheid, met name over de vraag of de nationale luchthaven Schiphol in enige vorm zou investeren in MAA. Verschillende Statenfracties wensten duidelijkheid over de rol van Schiphol alvorens een besluit te nemen, maar Schiphol gaf aan eerst helderheid over de toekomst van MAA te willen alvorens toezeggingen te willen doen.⁵⁶ Sommige Statenleden meenden dat dit dossier te groot en te ingewikkeld was om een keuze te laten maken door wat zij zelf 'deeltijdpolitici' of 'amateurpolitici' noemden: het ambt van Statenlid is voor velen immers een nevenfunctie. De bestuurlijke professionals zijn de gedeputeerden, merkten zij op. Meerdere geïnterviewden gaven aan van het bestuurscollege te verwachten dat het zelf een duidelijke en beargumenteerde keuze zou maken en die aan de Staten zou voorleggen in de vorm van een concreet en eenduidig voorstel. Het debat en de besluitvorming kan dat voorstel dan als startpunt nemen. Niet zonder betekenis is dat ook enkele van de geïnterviewde maatschappelijke partners van de provincie die mening waren toegedaan.

De vier scenario's werden sonderend voorgelegd aan de Statencommissie FEB (Financiën, Economische Zaken en Bestuur) op 24 maart 2022 en vervolgens ter voorbereiding van finale besluitvorming besproken in dezelfde Statencommissie op 13 en 20 mei 2022. Besluitvorming in de Staten vond plaats op 3 juni. Tijdens de behandeling werd een amendement-Heldens (VVD)⁵⁷ op het Statenvoorstel ingediend. Daarin werd sluiting van de luchthaven afgewezen en werd voorgesteld niet te kiezen voor een van de door het college naar voren gebrachte scenario's, maar voor een combinatie van het tweede en het derde scenario – dat wil zeggen 'Omgevingsbewuste luchthaven' en 'Innovatief en duurzaam vliegen' – en het college de opdracht te geven daarvoor voor het einde van het kalenderjaar een voorstel met een uitgewerkte businesscase aan de Staten voor te leggen. Daarmee werd het openhouden van de luchthaven aan een aantal voorwaarden verbonden. Het amendement werd met een krappe meerderheid (25 stemmen) aangenomen: voor het amendement stemden CDA, PVV, VVD, Lokaal-Limburg en SVL, tegen het amendement waren FvD, SP, GroenLinks, PvdA, D66, Partij voor de Dieren, 50PLUS en Fractie-Palmen. Het aldus geamendeerde voorstel verkreeg een ruimere meerderheid van 27 stemmen omdat ook FvD het alsnog steunde (naast CDA, PVV, VVD, Lokaal-Limburg en SVL). Wat de gevolgen zouden zijn wanneer aan de gestelde voorwaarden niet

wordt voldaan, of wanneer de business case niet tijdig zou worden voorgelegd dan wel inhoudelijk niet naar tevredenheid van een meerderheid van de Staten zou zijn, werd niet in het amendement-Heldens vastgelegd. Met de aanname van een motie van FvD-fractievoorzitter Driessen spraken de Staten uit dat indien zij de voorgelegde businesscase als ontoereikend zouden beoordelen, per direct de sluiting van MAA in stemming zou worden gebracht.⁵⁸

Of de wijze waarop dit dossier in de Staten is behandeld extraparlamentaire trekken heeft, is moeilijk te zeggen. Weliswaar stemden de fracties van Groen-Links, PvdA en D66 – fracties met een geestverwante gedeputeerde – tegen het geamendeerde Statenvoorstel, maar in feite ging het om een voorstel van VVD-fractielid Heldens, gegoten in de vorm van een amendement. Het college had immers vier scenario's voorgelegd aan de Staten zonder een voorkeur uit te spreken. In het *feit dat* het college op deze wijze de besluitvorming organiseerde kan een extraparlamentair element worden gezien: een traditionele coalitie zou over een dergelijk belangwekkend en complex dossier bij de vorming van het college hoogstwaarschijnlijk al gedetailleerde afspraken hebben gemaakt. Bij de formatie van het eerste extraparlamentaire college in 2019 was slechts afgesproken dat sluiting van MAA niet aan de orde zou zijn. Het huidige college kon zelf beslissen die sluitingsoptie alsnog toe te voegen en de ruimte nemen om het dossier op de geschetste wijze aan de Staten voor te leggen. Hetzelfde kan gezegd worden over het amendement-Heldens: een amendement dat in feite alle door het college voorgestelde opties afwees, zou in een coalitie-setting vrijwel ondenkbaar zijn en door een college mogelijk als onaanvaardbaar zijn bestempeld.

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is de werkwijze van het college in dit dossier verenigbaar met het wettelijke kader dat is neergelegd in de Provinciewet: er is geen enkele bepaling die het college verplicht steeds een enkelvoudige keuze ter besluitvorming voor te leggen aan de Staten. Wel kan de werkwijze van het college opmerkelijk worden genoemd, omdat het niet de *gebruikelijke* werkwijze in de samenwerking tussen college en Staten is. Men kan zich afvragen wat de gevolgen zouden zijn wanneer dit een veelgebruikte werkwijze zou worden. In feite zou dan een uitgebreide ambtelijke voorbereiding direct worden gevolgd door de politieke keuze van de Staten, zonder een bestuurlijke toets op haalbaarheid, politieke wenselijkheid en consistentie van beleid. Het college zou slechts uitvoerder zijn van de beslissingen van de Staten. De gedachte achter

het dualistische bestuursstelsel dat is neergelegd in de Provinciewet is echter dat het college en de Staten elk eigen verantwoordelijkheden hebben – hoewel niet scherp valt aan te geven wat die verantwoordelijkheden precies zijn.⁵⁹ In algemene zin draagt het college de bestuurlijke verantwoordelijkheid door besluiten van de Staten voor te bereiden, niet slechts door die uit te voeren. Als dat laatste het geval zou zijn, zou het college in feite een door de Staten aangesteld uitvoerend comité zonder eigen verantwoordelijkheid zijn. Anders gezegd: het *stelsel* van het provinciaal bestuur gaat niet uit van de gedachte dat de wijze waarop dit dossier is aangepakt de gebruikelijke wijze van besturen is.

Verder doordenkend voorzien wij mogelijke complicaties als gevolg van de gekozen werkwijze. Wanneer het college zelf geen politieke keuzes maakt, maar deze overlaat aan de Staten, kan onduidelijk worden wie de Staten in het kader van haar controlerende en vertegenwoordigende rol dient aan te spreken wanneer op enig moment onvoorziene problemen ontstaan als gevolg van die keuzes. Normaal gezien zou het college aangesproken worden op het door hem gevoerde bestuur; in dit geval kan het college slechts worden aangesproken op de wijze van uitvoering van de beslissing van de Staten, niet op de gemaakte keuze zelf. Per saldo zou deze werkwijze uiteindelijk zelfs tot een *verzwakking* van de positie van de Staten kunnen leiden.

6. Vier rapporten over integriteit en bestuurscultuur

Verschillende integriteitskwesties gaven aanleiding tot de val van het college in maart en april 2021; het debat in de Staten over de bestuurscrisis ging in belangrijke mate over integriteit en bestuurscultuur en meer in het algemeen over een gebrek aan tegenmacht en vertrouwen in de politiek. Vanaf 2021 werden door het provinciebestuur meerdere onderzoeken over deze thema's in gang gezet. In de Statenvergadering van 1 april 2022 werd een viertal rapporten besproken:

- 'Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de Provincie Limburg': het rapport van de enquêtecommissie die onderzoek deed naar de vermeende belangenverstrengeling van gedeputeerde Koopmans (geïnitieerd door de Staten),⁶⁰

- 'Wegkijken als cultuur. De relaties van de provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vrehen': een integriteitsonderzoek naar de banden tussen provinciebestuurders en oud-gedeputeerde Vrehen, directeur van Stichting IKL, aangaande de verlening van opdrachten (geïnitieerd door toenmalig gouverneur Bovens);⁶¹
- 'Engelen bestaan niet. De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht: een breed onderzoek naar de Limburgse bestuurscultuur' (geïnitieerd door waarnemend gouverneur Remkes);⁶²
- 'Rapportage inzake het onderzoek in opdracht van de provincie Limburg, betreffende een mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts': een onderzoek naar het handelen van een voormalig gedeputeerde bij het verlenen van uitstel van de inning van een dwangsom aan een ondernemer op grond van bijzondere omstandigheden (ook wel het 'rapport-Vossenbergh' genoemd).⁶³

139

De voornaamste conclusie uit het rapport van de enquêtecommissie die het handelen van voormalig gedeputeerde Koopmans onderzocht, is dat er in diens handelen geen onregelmatigheden – dat wil zeggen: in strijd met de wet – zijn aangetroffen en dat er geen sprake was van belangenverstrengeling. De Staten hadden bij de (her)benoeming van Koopmans bovendien zelf de combinatie van zijn ambt met zijn nevenfuncties goedgekeurd. Wel was sprake van de *schijn* van belangenverstrengeling, wat hem politiek kwetsbaar maakte.

Ook het rapport ten aanzien van de banden tussen het provinciebestuur en oud-gedeputeerde Vrehen concludeert dat geen belangenverstrengeling kon worden vastgesteld, maar dat wel sprake was van de schijn van belangenverstrengeling. Opgemerkt wordt dat de rol van het provinciebestuur – inclusief de Staten – aandacht verdient: in het algemeen is men te weinig alert op mogelijke belangenverstrengeling en worden te gemakkelijk bestaande relaties telkens opnieuw benut. Voor het negatieve beeld dat hieruit kan ontstaan is men te weinig gevoelig. De onderzoekers concluderen dat de cultuur binnen het provinciehuis kan worden getypeerd als een cultuur van 'wegkijken'.

Ook in het rapport-Vossenbergh worden geen onregelmatigheden vastgesteld. Wel hield het handelen van oud-gedeputeerde Geurts een risico in voor precedentwerking bij de handhaving. Het bieden van een 'laatste strohalm' in de vorm van uitstel van de inning van een door het provinciebestuur opgelegde bestuurlijke

dwangsom op grond van bijzondere omstandigheden zou in de toekomst tot soortgelijke aanspraken kunnen leiden.

Het rapport over de Limburgse bestuurscultuur concludeert ten slotte dat geen aanwijzingen zijn gevonden voor strafbaar handelen door bestuurders, maar dat er wel gevallen van 'machtspolitiek' zijn aangetroffen die van weinig gematigdheid, proportionaliteit en terughoudendheid getuigen en weinig tegenkracht ontmoetten. De Limburgse bestuurscultuur wijkt volgens de onderzoekers niet wezenlijk af van die van andere provincies (zonder daar overigens onderzoek naar te hebben gedaan); wel wijkt het *beeld* van de Limburgse bestuurscultuur af. In het rapport wordt in dat verband een negatieve rol aan de media toegedicht; dat thema krijgt vrij uitgebreid aandacht in het rapport. De conclusies van dit rapport ontmoetten mede om die reden stevige kritiek;⁶⁴ ook de titel van het rapport – 'Engelen bestaan niet' – klonk voor sommige commentatoren te vergoelijkend.⁶⁵

In het debat op 1 april 2022⁶⁶ werden de bevindingen van het rapport van de enquêtecommissie en het rapport-Vossenbergh door de Staten unaniem onderschreven. De beide andere rapporten leidden tot discussie. Meerdere fracties waren kritisch over het rapport betreffende de Limburgse bestuurscultuur, en met name over het deel waarin de negatieve rol van de media wordt belicht. Fracties merkten op dat zonder de rol van de media belangrijke kwesties rondom integriteit in het geheel niet aan het licht zouden zijn gekomen; de verantwoordelijkheid voor het negatieve beeld van de Limburgse bestuurscultuur naar de media schuiven zou volgens hen getuigen van te weinig introspectie. De CDA-fractie vond zich op dit punt alleen: zij oordeelde dat de media te ver waren gegaan in de wijze waarop ze hun rol als 'public watchdog' hadden ingevuld, met name richting bestuurders van CDA-huize.

Ook het rapport 'Wegkijken als cultuur' werd, ondanks klare taal over de schijn van belangenverstrengeling en de cultuur van weggijken, kritisch ontvangen. De Statenleden zagen zelf wel degelijk een patroon van te nauwe banden tussen het provinciebestuur en de organisaties en bedrijven rondom oud-gedeputeerde Vrehen, ook al concludeerden onderzoekers dat er geen onregelmatigheden konden worden vastgesteld. Na amendering van de dicta van de beide Statenvoorstellen⁶⁷ werden de conclusies van deze twee rapporten door de Staten niet *onderschreven*, maar met algemene stemmen *voor kennisgeving aangenomen*.

Naar aanleiding van de conclusies uit het enquêterapport besloten de Staten in de vergadering van 1 april tot een opdracht aan het presidium om te komen tot een plan van aanpak om gestalte te geven aan alle achtentwintig aanbevelingen van de enquêtecommissie. Verder nam de Staten met algemene stemmen de motie-Kuntzelaers aan.⁶⁸ Daarin wordt het college opgeroepen om volledige ondersteuning te geven aan de uitwerking van de adviezen en acties uit de verschillende onderzoeken, snel een verbetering door te voeren in de provinciale informatiehuishouding en hiervoor een verbetervoorstel aan te leveren voor de begroting voor 2023 en om structureel geld op te nemen in de begroting om integer en transparant handelen te stimuleren binnen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat.

Door verschillende respondenten zijn, in relatie tot het extraparlamentaire karakter van het bestuur, opmerkingen gemaakt over de bestuurscultuur op provinciaal niveau. Niet altijd werd onder die term hetzelfde verstaan, zo hebben we in ons onderzoek gemerkt.⁶⁹ In de meest algemene zin ging het om de omgangsvormen binnen de Staten en tussen college en Staten. Vooral maatschappelijke partners, maar ook Statenleden, gedeputeerden en ambtenaren, wezen erop dat die geen goed voorbeeld zijn geweest naar buiten toe en veel schade hebben gedaan aan het toch al onder druk staande vertrouwen in de (Limburgse) politiek. Ze maken zich zorgen over de verruwing van het debat en de soms schijnbaar ondoordachte opmerkingen met grote gevolgen (zoals het noemen van de namen van individuele ambtenaren) of de ogenschijnlijk zuiver op ontwrichting gerichte interrupties. De meeste respondenten verwachten overigens niet dat hier in de huidige collegeperiode nog een wezenlijke verandering in optreedt, de verschillende debatten hierover ten spijt, en dat het afwachten is tot na de volgende verkiezingen.

In hoeverre deze verruwing van de omgangsvormen gerelateerd is aan het extraparlamentaire karakter van het bestuur is uiteraard de vraag. Er lijkt sprake te zijn van een bredere (politieke, maatschappelijke) ontwikkeling die zich (ook) in de Limburgse politieke arena manifesteert. Tegelijkertijd is die ontwikkeling wel weer nauw verbonden met de aanleiding voor de vorming van het extraparlamentaire bestuur: de politieke fragmentatie waardoor geen coalitie kon worden gevormd met een solide basis in het Limburgse parlement. Ook wat betreft het functioneren van het extraparlamentaire bestuur (met name het eerste) kan worden gesteld dat het gebrek aan onderling vertrouwen binnen de

Staten en tussen college en Staten niet heeft bijgedragen aan een 'verbindende' bestuurscultuur (zoals beoogd met het collegeprogramma uit 2019).

7. De extraparlamentaire bestuursvorm: een kwestie van perspectief

Wereldwijd neemt de invloed van het populisme toe en raakt de politiek steeds meer gepolariseerd. Tegelijk zien we een verzwakking van traditionele ideologieën en een afnemend vertrouwen in de representatieve democratie. Gevolg is, althans in Nederland, een toenemende politieke fragmentatie. In dit onderzoek richtten we ons op wat sommigen een 'noodgreep' noemen, maar wat ook als een 'uitweg' voor deze uitdagingen zou kunnen worden gezien: de extraparlamentaire bestuursvorm.

Na de provinciale verkiezingen in 2019 bleek er in Limburg geen traditionele coalitie mogelijk. In plaats daarvan werd een college gevormd dat bestond uit zeven gedeputeerden (twee van CDA-huize, één FvD, één PVV, één VVD en twee partijlozen) waarbij niet het partijlidmaatschap doorslaggevend was, maar het draagvlak in de Staten, en de bestuurlijke en inhoudelijke expertise en geschiktheid. Daaraan lag geen akkoord tussen samenwerkende fracties ten grondslag, maar een door het college zelf opgesteld programma.

In dit onderzoek, dat wij sinds 2020 in opdracht van de gouverneur uitvoerden, wilden we nagaan of de extraparlamentaire bestuursvorm bijdraagt aan het leggen van 'nieuwe verbindingen' tussen de verschillende partijen, en tussen politiek, bestuur en samenleving, zoals beoogd in het collegeprogramma. We beschreven daartoe hoe het provinciale bestuur in de periode 2019-2022 vorm heeft gekregen en trekken, op basis daarvan, een drietal overkoepelende lessen die relevant zijn voor politiek en bestuur in Limburg, maar wellicht ook voor politiek en bestuur elders in Nederland – zeker ook met het oog op de provinciale verkiezingen van maart 2023, en de eventuele keuze voor extraparlamentair besturen op basis van de uitslagen van die verkiezingen.

7.1 Extraparlementair bestaat niet

143

Om te beginnen: de tegenstelling tussen parlementaire en extraparlamentaire bestuurscolleges is niet zo principieel als die lijkt. In een parlementair regeringsstelsel is elk bestuurscollege, of het nu gaat om een kabinet of een college van gedeputeerden of wethouders, namelijk *parlementair*. Dat wil zeggen: het bestuurscollege kan alleen functioneren zolang dat het vertrouwen heeft van een meerderheid van de leden van het vertegenwoordigend orgaan – de vertrouwensregel. Waar die vertrouwensregel op landelijk niveau een ongeschreven regel is, is deze op provinciaal niveau zelfs geschreven (artikel 49 van de Provinciewet).

Daarbinnen kan de mate van binding tussen bestuurscollege en parlement sterk zijn, of juist zwakker. Als die binding zwak is, kunnen we spreken van een extraparlamentair college. Daarbij moeten we vaststellen dat er geen sprake is van een scherp onderscheid tussen duidelijk verschillende categorieën. Parlementaire en extraparlamentaire colleges verschillen niet principieel van elkaar, maar eerder gradueel. Bepalende factoren voor de mate van binding zijn dan onder meer de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van het bestuurscollege; de herkomst van de bestuurders; de omvang en mate van detaillering van afspraken tussen de parlementaire fracties, in de vorm van een coalitie- of regeerakkoord of andere afspraken (bijvoorbeeld een gedoogconstructie); en de mate van afspiegeling van de samenstelling van het parlement in het bestuurscollege.

Uiteindelijk is ook het extraparlamentaire bestuur in Limburg, hoe innovatief dat wellicht ook is in vergelijking met de besturen die daaraan voorafgingen en elders in het land, afhankelijk van de steun van de Staten. Zonder die steun was het bestuur niet tot stand gekomen. En zonder die steun kan het niet functioneren, zo laat de bestuurscrisis zien waarin Limburg in het voorjaar van 2021 verwickeld raakte. De gedeputeerden en de gouverneur boden ontslag aan, waarna een nieuw college aantrad dat opnieuw een extraparlamentaire vorm heeft. De oorzaak van de crisis was namelijk niet gelegen in het extraparlamentaire karakter van het bestuur, maar in een reeks integriteitskwesties, deels al daterend van voor de huidige collegeperiode. Dat het gevallen college zich in die kwesties niet langer gesteund voelde door de Staten laat zien hoe parlementair ook dit extraparlamentaire college was.

In zekere zin is de term extraparlamentair daarmee verhullend. Ze verhult dat er wel degelijk meerderheden nodig zijn en hoewel deze wisselend van aard kunnen zijn, heeft ons onderzoek laten zien dat van dat laatste maar in beperkte mate sprake was. Ze verhult ook dat er, ondanks het ontbreken van duidelijke afspraken, wel degelijk sprake kan zijn van (partij)politieke sturing, zoals we ten tijde van het eerste extraparlamentaire bestuur hebben gezien. Belangrijke voorwaarde voor het slagen van een extraparlamentair bestuur is dus dat er aan de ene kant een duidelijk besef is bij alle betrokkenen dat de extraparlamentaire setting wat betreft de bestuurlijke verhoudingen anders is dan een reguliere coalitiesetting, maar dat de term aan de andere kant niet bewust verhullend gebruikt wordt, ook omdat hier eenvoudig doorheen kan worden geprikt.

Zo kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat het gebruik van de term 'extraparlamentair' in ieder geval ten tijde van de vorming van het bestuur in 2019 praktisch mogelijk moest maken wat voor sommigen principieel gevoelig lag – samenwerking tussen CDA en PVV en FvD – en door anderen steeds minder werd geaccepteerd – de voortdurende dominantie van het CDA in Limburg. De vorming van dat college kende bovendien een valse start. Een 'echt' extraparlamentair bestuur, dat op afstand van de Staten zou hebben geopereerd, zou niet voor het overgrote deel hebben bestaan uit de politieke leiders van de verschillende partijen; zij zouden in de Staten zitting hebben moeten nemen, en van daaruit leiderschap hebben moeten tonen en regie hebben moeten voeren. Hieruit is lering getrokken bij de vorming van het tweede extraparlamentaire bestuur; de gedeputeerden komen meer 'van buiten'.

Vanwege het verhullende karakter verwijst een van de geïnterviewden niettemin naar het extraparlamentaire construct, ook in de tweede fase, als 'een uitholling van de democratie' en als 'kiezersbedrog'. Hoewel die verwijzingen wat ons betreft te ver gaan, neemt dit niet weg dat het gebruik van de aanduiding 'extraparlamentair' verschillen vervaagt die er wel degelijk zijn – op de links-rechts as, maar ook op andere assen. Hoewel de provinciale politiek in veel opzichten meer pragmatisch dan ideologisch getint is, kan een gevolg van die vervaging zijn dat kiezers niet goed weten waar ze aan toe zijn – hetgeen, ironisch genoeg, de politieke fragmentatie tijdens de komende verkiezingen zelfs zou kunnen vergroten. De mogelijkheid van het regeren op basis van een meerderheidscoalitie en coalitieafspraken zou daarmee wellicht kleiner worden,

en de noodzaak tot het vormen van een extraparlamentair bestuur nog groter. Op de lange termijn kan dit ten koste gaan van de politieke stabiliteit en het vertrouwen in het provinciale bestuur.

Hoe men de extraparlamentaire bestuursvorm karakteriseert is, gezien het bovenstaande, afhankelijk van het gekozen perspectief. Het is enerzijds een innovatief construct dat dient om te kunnen besturen in een landschap van grote politieke tegenstellingen en fragmentatie; tegelijk is het een bezweringsformule die verhuult dat er desondanks niets wezenlijks, en zeker niets formeel-juridisch, is veranderd in de principes en mechanismen die de werking van het stelsel beheersen.

7.2 Vertrouwen komt van twee kanten

De extraparlamentaire bestuursvorm werkt daarnaast alleen als college en Staten het samen willen laten werken, zo concludeerden wij in ons eerste rapport. Daarvoor is voldoende verbinding nodig, zo constateerden we in ons tweede rapport: zonder verbinding kan er geen sprake zijn van vertrouwen, en dat laatste is ook in een extraparlamentaire setting essentieel. In essentie is er dus geen sprake van grote verschillen tussen een parlementaire en een extraparlamentaire setting, en waar we een gebrek aan vertrouwen hebben gezien en nog steeds lijken te zien in Limburg, zou dat wellicht ook hebben gegolden in een parlementaire setting. Een extraparlamentair bestuur is daarom als zodanig geen *werkelijke* oplossing voor de politieke fragmentatie waarvan in Limburg sprake is, en waarschijnlijk elders ook niet.

Wat we op verschillende momenten waarnamen – vooral in de periode van najaar 2020 tot voorjaar 2021 – was een zekere neiging bij meerdere fracties in de Staten om ‘achterover te leunen.’ Wanneer er politieke spanningen ontstonden rondom complexe of ideologisch gevoelige dossiers, leek soms het idee te heersen dat het college moest laten zien het vertrouwen van de meerderheid in de Staten waard te zijn. Het ontbreken van een duidelijke coalitie-oppositiedynamiek zorgde op kritieke momenten voor een gebrek aan eigenaarschap, vooral ook in de eerste fase van het extraparlamentaire bestuur, tot en met de bestuurscrisis: het extraparlamentaire bestuur was ‘van niemand’ en daarom hoefde niemand zich verantwoordelijk te voelen. De bestuurscrisis die volgde maakte duidelijk dat er een gedeelde, gezamenlijke verantwoordelijk-

heid bestaat om de vertrouwensband tussen bestuurders en Staten te onderhouden en daarvoor is het noodzakelijk te investeren in onderlinge verbinding. Niet alleen door het college, in de vorm van de spreekwoordelijke 'uitgestoken hand', en door hard te werken om dat vertrouwen te winnen, maar ook door de Staten, in de vorm van de bereidheid bij te dragen aan een constructieve samenwerking met het college, in het belang van de Limburgse samenleving. Daarvoor kan het nodig zijn alternatieve vormen van verbinding tussen college en Staten te zoeken, zoals we ook in ons tweede rapport aangaven. Zulke vormen kunnen grotere betrokkenheid van de Staten betreffen, zowel bij de vorming van het college, door bijvoorbeeld het aandragen van kandidaten door fracties, als tijdens het functioneren van het college, zoals in het geval van de 'open' besluitvorming over MAA. Uiteindelijk kan het bestuur immers alleen functioneren op basis van vertrouwen. En vertrouwen komt van twee kanten.

7.3 Dualisme kent ook grenzen

Waar het lange tijd gebruikelijk was om te regeren op basis van een solide basis van steun in Tweede Kamer, Staten en gemeenteraden en afspraken, zeker over moeilijke besluiten, zoveel mogelijk vooraf vast te leggen, is het sinds enige tijd *bon ton* om te streven naar korte coalitieakkoorden op hoofdlijnen die ruimte laten aan individuele partijen en politici. Dit alles in naam van het dualisme, of in het kader van de iets bredere discussie over 'macht en tegenmacht', aangewengeld door een reeks affaires en incidenten op, met name, landelijk niveau.

Vanuit het perspectief van dualisme kan het extraparlamentaire bestuur (althans, in zuivere vorm) worden gezien als een verademing. Geen verstikkende afspraken vooraf, geen voorgekookte debatten. Dit was – zo vonden we in ons onderzoek – dan ook het belangrijkste voordeel van het extraparlamentaire karakter van het bestuur: dat er meer ruimte ontstaat, tussen de Staten en het college, maar ook binnen de Staten. Kleine partijen krijgen daardoor op bepaalde dossiers meer voor elkaar dan hun zetelaantal doet vermoeden. Voor grotere fracties geldt dat ze kunnen afwijken van standpunten van geestverwante bestuurders in het college, zonder het college in de problemen te brengen. Het college kan steun zoeken bij wisselende meerderheden, en is daardoor minder kwetsbaar voor instabiliteit binnen Statenfracties.

Een belangrijke keerzijde is dat besturen zonder gedetailleerd akkoord en zonder nauwe binding tussen college en Staten, inclusief traditioneel coalitie-overleg, instabiliteit in de hand werkt. Het college moet met alle fracties – of in elk geval een groter aantal fracties – afstemmen en overleggen om te komen tot meerderheden. Dat betekent dat van het college een grotere inspanning wordt gevergd dan in een coalitiesetting. Soms doen zich echter verrassende voorvallen of onverwachte wendingen voor in de Staten, waarvan de gevolgen moeilijker zijn te voorspellen. Die kunnen dan, onder meer vanwege het ontbreken van 'eigenaarschap', zomaar leiden tot een parlementaire enquête of zelfs de val van het college. Een zekere mate van monisme in de politieke verhoudingen tussen college en Staten is niet ongezonder: het zorgt voor voorspelbaarheid in besluitvormingsprocessen en voor coherentie in beleid, zowel in de tijd als tussen verschillende politieke dossiers. In die zin versterkt het ook het onderlinge vertrouwen. Te veel dualisme kan de vertrouwensrelatie tussen college en Staten juist beschadigen.

Tegelijkertijd pleiten de meeste respondenten niet simpelweg voor een terugkeer naar 'dichtgetimmerde' coalitieakkoorden en vooraf afgedwongen parlementaire steun. Gezonde politieke verhoudingen vereisen zowel een krachtig bestuur als een krachtig parlement. Het bestuur zou moeten besturen op basis van een aantal onderlinge afspraken, waaruit (duidelijker dan in het huidige collegeprogramma) een bepaalde koers spreekt, waarin een zekere samenhang zit, en waar partijen elkaar aan kunnen houden. Die afspraken zouden meer tot stand kunnen zijn gekomen op basis van interactie met de samenleving, het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld via directe vormen van democratie. Het bestuur zou tegelijkertijd ruimte moeten laten voor een aantal 'vrije kwesties', waar individuele Statenleden de ruimte hebben om een eigen keuze te maken.

Een extraparlamenteair bestuur – ook zonder dat etiket er officieel op te plakken – is een optie die, wanneer het niet mogelijk blijkt een reguliere coalitie te vormen, serieuze overweging verdient. De extraparlamenteaire bestuursvorm kan de rol van het parlement versterken en zorgen voor meer dualisme. Tegelijk kan het extraparlamenteaire karakter de kans op 'ongelukken' vergroten. Een belangrijke voorwaarde om een extraparlamenteair bestuur te laten slagen is dan ook – zo hebben we laten zien in dit rapport – voldoende politieke ervaring in het systeem om regie te kunnen voeren bij een dreigend bedrijfsongeval.

Ironisch genoeg is het juist die ervaring die onder druk staat, onder meer als gevolg van de politieke fragmentatie en de hoge 'omloopsnelheid' van volksvertegenwoordigers. Ook wat dit betreft vormt een extraparlamentair bestuur daarom geen langetermijnoplossing, maar kan het wel een tussenoplossing vormen in de huidige complexe politieke situatie en gezien de urgente opgaven waar het openbaar bestuur zich voor gesteld ziet.

8. Ten slotte: een wetenschappelijk perspectief op de extraparlamentaire bestuursvorm

8.1 Reflectie op de onderzoeksbevindingen

Ons onderzoek naar de extraparlamentaire bestuursvorm in de provincie Limburg vond plaats in de context van een aantal wereldwijde politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Niet alleen in Nederland worstelen politiek en bestuur met de vraag hoe om te gaan met politieke fragmentatie. Wat heeft het onderzoek ons hier meer in het algemeen over geleerd? Hoe bruikbaar zou de extraparlamentaire bestuursvorm kunnen zijn in andere bestuurlijke contexten?

Het Limburgse experiment laat zien hoe in een gefragmenteerd politiek landschap een bestuur gevormd kan worden dat politieke tegenstellingen overbrugt. In essentie lijkt een extraparlamentair construct de rol van partij-politiek bij de *vorming* van dat bestuur te verkleinen en de rol van persoonlijke kwaliteiten daarbij te vergroten. Tegelijk is het in belangrijke mate een bezwe-ringsformule, omdat de wezenlijke uitgangspunten van de *samenwerking* tussen het bestuur en het vertegenwoordigend orgaan, zoals die zijn vastgelegd in de Grondwet en in de organieke wetgeving, niet veranderen. Of een extra-parlamentaire bestuursvorm succesvol kan functioneren wordt daardoor vooral bepaald door wie de bestuurders zijn, wat hun achtergrond, persoonlijke stijl en ambities zijn, en hoe zij binnen de bestaande wettelijke kaders samenwerken met de gekozen volksvertegenwoordigers. Uiteindelijk is besturen, hoe banaal wellicht ook, mensenwerk, en dat geldt net zo goed voor extraparlamentair besturen.

Die bestaande wettelijke kaders begrenzen ook de mate van extraparlamentair besturen die mogelijk lijkt te zijn. Onze karakterisering van de beide gedaantes van het extraparlamentaire bestuurscollege laat zien dat er weliswaar een minder sterke binding is tussen college en Staten dan in een traditionele coalitie, maar ook dat de gekozen bestuursvorm niet 'extreem' extraparlamentair is. Dat wil overigens niet zeggen dat de Limburgse bestuursvorm niet *bijzonder* is: op nationaal niveau is de constructie betrekkelijk zeldzaam en in de sfeer van het provinciaal en lokaal bestuur (mogelijk) uniek. De ervaringen in de afgelopen periode maakten duidelijk dat een bestuur met een nog grotere mate van 'extraparlamentariteit' binnen de huidige wetgeving waarschijnlijk niet succesvol zal kunnen functioneren. Een gebrek aan verbinding tussen het college en de Staten kan een vruchtbare samenwerking op grond van een vertrouwensrelatie tussen beide organen ernstig bemoeilijken.

De traditionele samenwerking tussen bestuur en volksvertegenwoordiging die is gebaseerd op coalitievorming en gedetailleerde beleidsafspraken, blijkt een aantal dempingsmechanismen te bevatten die in een extraparlamentaire setting op cruciale momenten worden gemist. De Limburgse ervaring toont aan dat extraparlamentair samenwerken weinig houvast biedt wanneer een politiek conflict of een bestuurscrisis dreigt. Het vinden van alternatieve mechanismen die zowel samenwerking en verbinding mogelijk maken als voldoende tegenmacht verzekeren, blijkt in de praktijk moeilijk te zijn. Politiek gezien is de extraparlamentaire bestuursvorm vooral interessant omdat die bestuurders en volksvertegenwoordigers ruimte geeft om gedurende de bestuursperiode eigen doelen te realiseren, en meer flexibiliteit biedt door het ontbreken van duidelijke politieke afspraken. Als risico wordt wel genoemd dat het gevoerde bestuur minder stabiel wordt. Voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het bestuur zijn gediend met heldere afspraken vooraf. Over de mogelijke negatieve gevolgen voor de consistentie van beleid lopen de opvattingen uiteen, en kunnen we geen harde uitspraken doen. Ook in een coalitiesetting geldt bovendien dat vanwege de politieke haalbaarheid van verschillende oplossingen voor samenhangende beleidskwesties soms 'package deals' moeten worden gesloten die tot inconsistenties tussen die dossiers kunnen leiden.

We hebben gezien dat sommige bestuurders, maar ook volksvertegenwoordigers, gedijen bij de grotere politieke speelruimte die een extraparlamentaire bestuursvorm biedt. We zagen ook dat die ruimte soms frustrerend werkt omdat

handvatten ontbreken voor wie grip wil krijgen op het politieke spel. Ook wie oppositie wil voeren moet die zelf organiseren, en wie de politieke partners daarbij zijn kan per dossier wisselen. Dat is een wezenlijk ander spel dan de vertrouwde oppositie-coalitiodynamiek, zo lijkt het. Enige politieke lenigheid is dus vereist. Dit klinkt bijna paradoxaal: we constateerden enerzijds dat politieke ervaring belangrijk is om het systeem te behoeden voor ontsporingen wanneer de traditionele dempingsmechanismen ontbreken, maar dat zulke politieke ervaring schaarser is geworden; tegelijk lijken politieke ervaring en ingesleten routines soms in de weg te staan aan de flexibiliteit die extraparlamentair besturen en 'volksvertegenwoordigen' verlangen.

Vertegenwoordigers van maatschappelijke stakeholders en partnerorganisaties die wij spraken vragen van het bestuur vooral duidelijkheid en beslisvaardigheid. De samenleving is gediend met een betrouwbaar bestuur, beleidsmatige consistentie en een helder perspectief voor de langere termijn. Een experimentele bestuursvorm mag niet bijdragen aan of leiden tot bestuurlijke onzekerheid of inertie en vooral niet tot bestuurlijke crises. Het politieke debat moet niet naar binnen gekeerd zijn, gericht op de eigen processen, maar dienstbaar zijn aan de noden van de samenleving. Dat raakt aan een gevoelig punt: de extraparlamentaire vorm blijkt toch vooral een construct te zijn om problemen binnen het politieke systeem de baas te worden. Het doel ervan is vanzelfsprekend te zorgen dat ook in complexe politieke omstandigheden effectief kan worden bestuurd; dat het een wezenlijk andere vorm van samenwerking is die voor onzekerheid zorgt, en misschien zelfs eerder tot 'bedrijfsongevallen' leidt, is in dat opzicht contraproductief.

De extraparlamentaire bestuursvorm lijkt gezien het bovenstaande vooral geschikt te zijn als 'interim-oplossing', om een beperkte periode te overbruggen. Het helpt daarbij niet als de politieke en maatschappelijke context turbulent is. Bij gebrek aan de traditionele mechanismen rondom coalitievorming die voor onderlinge verbinding én voor demping van politieke meningsverschillen zorgen, zijn alternatieven nodig. Panklare oplossing daarvoor heeft dit onderzoek niet opgeleverd; wel de vaststelling dat de slaagkans in belangrijke mate afhangt van de bereidheid van alle betrokkenen om verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit en continuïteit van het bestuur.

8.2 Reflectie op de onderzoeksaanpak

151

In het onderzoek naar de extraparlamentaire bestuursvorm hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: documentenanalyse, interviews, en (in beperkte mate) observaties. We voerden een analyse uit op documenten met betrekking tot een set inhoudelijke dossiers. Wie hielden daarnaast in totaal 91 interviews met betrokken actoren waaronder gouverneurs, gedeputeerden, leden van het provinciale parlement, ambtenaren en externe stakeholders. Tot slot observeerden we een reeks parlementaire debatten. De interviews zijn gehouden op drie verschillende tijdstippen (voorjaar 2020, 2021 en 2022), maar betroffen telkens een specifieke periode. De documentanalyse en observaties vonden plaats door de tijd heen in de gehele periode 2019-2022. De 'nulmeting' in het eerste jaar en de daaropvolgende meetmomenten kunnen worden gezien als 'foto's' van de praktijk van de extraparlamentaire bestuursvorm. Die foto's leiden nu, samengevoegd, tot een 'film', die de ontwikkeling van de bestuursvorm in beeld brengt.

De bovengenoemde methoden hebben we gehanteerd als onderdeel van wat we een 'levend laboratorium' zouden kunnen noemen, waarin wordt geëxperimenteerd met een nieuwe bestuursvorm. Via het onderzoek hebben we getracht door de tijd heen lessen te leren (in plaats van – alleen – achteraf te evalueren, en een oordeel uit te spreken; dat laten we graag, zoals het hoort, bij de Staten, en uiteindelijk bij de kiezers). Het lerende en niet zozeer evaluerende karakter van ons onderzoek maakte het mogelijk voor de verschillende betrokkenen – college, staten, gouverneur, ambtenarij, griffie en wellicht nog anderen – om aanpassingen te doen en verbeteringen te maken, met het oog op het praktisch functioneren van de extraparlamentaire bestuursvorm.

Ons onderzoek vond plaats in een, politiek en maatschappelijk gezien, uitermate turbulente tijd, zeker ook voor de provincie Limburg. Vooraf hadden wij niet kunnen bedenken een groot deel van de interviews digitaal te moeten afnemen als gevolg van de coronapandemie. Ook hadden wij ons geen voorstelling kunnen maken van de situatie die ontstond als gevolg van een aantal integriteitskwesties: de val van het college, het aftreden van de gouverneur, het eenhoofdige provinciebestuur, het aantreden van een nieuw extraparlamentair bestuur, en de verschillende onderzoeken naar aanleiding van de integriteitskwesties. Ons onderzoek doet in zekere zin ook verslag van deze turbulente tijd. Uiteraard

hebben wij ons beperkt tot de vorming en het functioneren van het bestuur wat betreft het extraparlamentaire karakter, en in het bijzonder de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen.

Onvermijdelijk zijn we via ons onderzoek en de publicatie van onze eerste twee rapporten ook onderdeel uit gaan maken van de setting die we onderzoeken. Het onderzoek was bewust opgezet als een onderzoek dat het extraparlamentaire bestuur zou volgen en hier op gezette tijden over zou rapporteren, juist ook om tussentijds lessen te kunnen trekken en op basis hiervan aanpassingen te doen en verbeteringen te maken. We kunnen constateren dat hiervan sprake is geweest bij de vorming en het functioneren van het huidige extraparlamentaire bestuur, onder meer bij de pogingen om de verbinding tussen college en Staten te versterken. Bovendien hebben we gemerkt, en is ons verteld, dat de vele interviews die wij in de afgelopen tweeënhalf jaar hebben gevoerd op zichzelf, dus nog los van de rapporten die we mede op basis daarvan hebben geschreven, al tot reflectie hebben geleid aan de kant van onze respondenten.

Tegelijkertijd moet de invloed van ons onderzoek op de praktijk niet worden overschat. Wij hebben de politieke ontwikkelingen in het provinciebestuur gevolgd en becommentarieerd, vanuit de bij aanvang gestelde onderzoeksvragen over de werking van de extraparlamentaire bestuursvorm. Wij hebben de ontwikkelingen niet gestuurd. Dat enkele meer gevoelige en complexe politieke vraagstukken in ons onderzoek ruimere aandacht kregen, vloeit voort uit het feit dat juist die dossiers ons iets kunnen vertellen over de werking van een extraparlamentair bestuur. Wanneer een politiek stelsel onder druk komt te staan, omdat belangentegenstellingen groot zijn en de materie complex en gevoelig, worden sterke en zwakke kanten van de bestuursvorm zichtbaar. Ook wordt dan duidelijk in hoeverre zaken als de bredere politieke en maatschappelijke context en persoonlijke kwaliteiten van betrokkenen een rol spelen.

Bijlage 1

153

Lijst van geïnterviewden

Bestuur

- E.G.M. Roemer (gouverneur; vanaf 1 december 2021)
- M.W.A. van Gaans-Gijbels (gedeputeerde)
- G.J.W. Gabriëls (gedeputeerde)
- C.W.J.M. Roefs (gedeputeerde)
- A.G.M. Roest (gedeputeerde)
- S.H.M. Satijn (gedeputeerde)
- M.M. van Toorenburg (gedeputeerde)

Ambtelijke ondersteuning

- G.H.E. Derks (secretaris/algemeen directeur)
- H.J. van Elmp (concernstrateeg)
- A.O.J. Pregled (griffier)

Statenleden

- M. van Caldenberg (fractievoorzitter SP)
- R.A.B. Claassen (fractievoorzitter PVV)
- R.B. Driessen (fractievoorzitter FvD)
- A.M.J.N. Fischer-Otten (fractievoorzitter 50Plus)
- R.J.H. Franssen (fractievoorzitter Lokaal-Limburg)
- G.H.C. Frische (vicevoorzitter Provinciale Staten)
- M.T.P. Jenneskens (fractievoorzitter D66)
- T.G.M. Jetten (fractievoorzitter GroenLinks)
- J.J.M. Kuntzelaers (fractievoorzitter PvdA)
- H.L.M. Nijskens (fractievoorzitter VVD)
- E.C.C. Palmen (fractievoorzitter Fractie Palmen)
- P. Plusquin (fractievoorzitter PvdD)
- J.A.A.M. Reuser (fractievoorzitter SVL)
- M. Werrij-Wetzels (fractievoorzitter CDA)

Maatschappelijke partners

- W.F.G. Alblas (directeur-bestuurder Limburgs Landschap)
- N.J.P.M. Bos (vicevoorzitter CvB Maastricht University)
- P. Dassen-Housen (burgemeester Kerkrade)
- L. Faassen (voorzitter Limburgse Land- en Tuinbouwbond)
- H. von den Hoff (directeur-bestuurder Burgerkracht Limburg)
- B. Kip (CEO Brightlands Chemelot Campus)
- B. Mennings (directeur Limburgs Museum)
- R.F.I. Palmen (burgemeester Horst a/d Maas)

Bijlage 2

155

Samenstelling begeleidingscommissie

- E.G.M. Roemer (voorzitter; vanaf 1 december 2021)
- R.A.B. Claassen
- G.H.E. Derks (tot 1 juni 2022)
- H.J. van Elmp
- R.J.H. Franssen
- G.J.W. Gabriëls
- A.O.J. Pregled
- T.H.C. Schulpen (vanaf 1 juni 2022)
- M.M. van Toorenborg

Voormalige trainees

- R. Koonen (jurist Toezicht en Handhaving, Gemeente Sittard-Geleen)
- S.C.M. Moonen (beleidsmedewerker Cultuur en Erfgoed, Provincie Limburg)
- D.S.M.A. op den Kamp (regiocoördinator Wonen Westelijke Mijnstreek, Gemeente Sittard-Geleen)
- R. Pijpers (beleidsmedewerker Mobiliteit, Provincie Limburg)
- D.K.W.A. Spreeuwenberg (bestuursadviseur Veiligheidsberaad)

Ondersteuning

- A. Cau
- M.J. Soons-van Drent

Noten

- 1 G. Leenknecht en M.L.P. Groenleer, Zonder verbinding geen vertrouwen. Een onderzoek naar de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg in de praktijk, maart 2020 – april 2021, Tilburg 2021, onderzoek in opdracht van de Provincie Limburg, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/fdba5840-c689-45c8-8adf-e523f4f5coac>.
- 2 G. Leenknecht, M.L.P. Groenleer, Waar een wil is. Een onderzoek naar de extraparlamentaire bestuursvorm in Limburg in de praktijk, maart 2019 – maart 2020, Tilburg 2020, onderzoek in opdracht van de Provincie Limburg, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/ad8e4ad1-18cc-4635-9065-aa63f4e63ec8>.
- 3 Artikel 76 Provinciewet.
- 4 Artikel 42, tweede lid, Provinciewet.
- 5 Zie bijlage 2 bij de Kamerbrief van 16 april 2021 over de bestuurlijke situatie in de provincie Limburg, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/16/kamerbrief-over-bestuurlijke-situatie-provincie-limburg>.
- 6 Motie 2732 Gewijzigd Straus inzake Verkenningfase ter continuering van de bestuurlijke stabiliteit van Limburg, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/5428723f-06b6-4efc-8dd6-81752dbd7026>.
- 7 Motie 2734 Van Caldenberg inzake Aanstellen verkenner, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/4a4a9352-e1a8-4fab-bff3-18f1fa2fe259>.
- 8 Tussentijds verslag van bevindingen uit de eerste ronde verkennende gesprekken, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/7f72451b-6d3d-445b-bco3-98c3b2b73825>.
- 9 Eindverslag verkenningfase en advies gids, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/6892d54c-fad2-4e29-b4b3-2fcb7cdca82c>. Het eindverslag is gedateerd op 19 mei 2021, maar werd op 21 mei door de Staten ontvangen.
- 10 Zie het Tussentijds verslag, p. 7.
- 11 Zie het Eindverslag, p. 9. In een reactie op het concept-eindverslag benadrukte gouverneur Remkes de noodzaak van verbinding tussen college en Staten en tussen Statenfracties: brief CdK aan de heer Hoes van 20 mei 2021 (PS 2021-13333), <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/798e3535-8df6-46a6-83ce-626a3f785772>.
- 12 Zonder verbinding geen vertrouwen, p. 29-30.

- 13 Motie 2744 Gewijzigd Jetten cs inzake Formatieopdracht, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/df397cc8-59ed-46ec-9453-aeec79bd56c3>.
- 14 Een motie van de PVV gericht aan gouverneur om met alle twaalf fracties te komen tot de vorming van een extraparlamenteair college van vijf gedeputeerden, kreeg geen meerderheid: motie 2745 Claassen cs inzake Collegevorming, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/cbf39c57-0531-4c41-8add-fa6d6a18ocae>.
- 15 <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/3f249f18-87b8-402a-8010-5f2fd91c2120>.
- 16 Brief CdK-Remkes van 10 juni 2021 (GS 2021-00157833), <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/cb7455ea-e470-45cb-820c-o84cddodeo42>.
- 17 Tijdens de formatie van het eerste extraparlamenteaire college, in 2019, trad een van de kandidaat-gedeputeerden toe tegen de wens van de geestverwante GroenLinks-fractie, wat leidde tot haar roeyement door het landelijke partijbestuur. Zie: Waar een wil is, p. 8.
- 18 Brief CdK-Remkes inzake voordracht gedeputeerden (GS 2021-00161830), <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/a21a341f-c7e4-4ade-94e8-68aa3bb45b73>. Zie ook de brief van CdK Remkes inzake de screening van kandidaat-gedeputeerden, 29 juni 2021: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/dccf16dd-d214-4bdd-9e6f-3b2ba8b5d52b>.
- 19 De stemming over personen voor het doen van benoemingen, voordrachten of aanbevelingen is geheim (zie artikel 31, eerste lid, Provinciewet).
- 20 Voor de uitslag van de stemmingen zie: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/08f0f438-4c2d-495a-ab26-449e15e4e505>.
- 21 Waar een wil is, p. 3-5.
- 22 Waar een wil is, p. 4.
- 23 In de landelijke politiek waren onder meer de kabinetten-Beel II (1958), Zijlstra (1966), Van Agt III (1982) en Balkenende III (2006) dergelijke interim-kabinetten; zie https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlflc37914w4/nieuws/alles_te_doen_in_het_belang_van_het_land; zie ook P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, 12e druk, Deventer 2017, p. 498 e.v.
- 24 Zonder verbinding geen vertrouwen, p. 5-7.
- 25 De fractie van de PVV ging niet in op de uitnodiging van de gedeputeerden die lid zijn van partijen die samenwerking met de PVV uitsluiten.
- 26 Zonder verbinding geen vertrouwen, p. 22.
- 27 Zonder verbinding geen vertrouwen, p. 23-27.

- 28 Op 30 juni 2021 riep Remkes het Seniorenconvent bijeen om met de fractievoorzitters het voorstel voor de benoeming van gedeputeerden en de resultaten van het screeningsonderzoek te bespreken. Dit was de enige maal dat het convent bijeenkwam in de verslagperiode. Zie: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/51eccaga-e48e-486b-8f4b-b65bc43a1aa7>.
- 29 Zonder verbinding geen vertrouwen, p. 21-22.
- 30 Straus verliet de Staten om voorzitter van de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) te worden. In haar ontslagbrief klinkt tussen de regels ook door dat de spanningen die het gevolg waren van de bestuurlijke crisis hebben meegespeeld bij haar beslissing het Statenlidmaatschap neer te leggen. Zie voor de brief: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/57fc4777-6919-4b51-87b3-52c57e174599?documentId=aa7fe84f-7211-4572-b63c-7ce1f76eobdc&agendaltmId=a798ef8b-3976-427d-b3b1-5b04a34e8ea1>.
- 31 Statenvoorstel G-22-012 Bekrachtiging geheimhouding informatie stand van zaken verkenning samenwerking Maastricht Aachen Airport BV en Royal Schiphol Group brief GS van 1-4-2022; zie agendapunt 6.1.1. op: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/cf21a2fd-4702-46f1-a3ab-bc239e17042f>.
- 32 G-21-020 Statenvoorstel Verzoek tot intrekking van het Provinciaal Inpassingsplan 'Windpark Greenport Venlo', brief GS van 8-6-2021 (GS 2021-14915), zie agendapunt 2.3 op: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a3ddaa8e-cc8f-4efd-92e2-640f0f87cfad>, en agendapunt 3.1 op: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/cbe69651-5de2-4623-b7df-12e723d828c5>.
- 33 G-22-014 Statenvoorstel Burgertop Limburg, brief GS van 19-4-2022 (GS DOC-00259112), agendapunt 7.1 op: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/fa6b8780-3101-455b-8e34-57851c5eddfc>.
- 34 Dat geldt sinds januari 2022, nadat CDA-fractielid Palmen de fractie verliet en haar zetel behield. Tot dat moment hadden de zes fracties samen 26 zetels en kon een krappe meerderheid van 24 zetels behouden blijven zonder de steun van de fractie van Lo-kaal-Limburg. Sindsdien is dat niet langer mogelijk.
- 35 In de nummering van de amendementen in het informatiesysteem van de provincie Limburg lijkt amendement 132 te ontbreken.
- 36 Amendementen 105, 117, 122, 126, 128, 134 en 135; alle amendementen zijn hier te vinden: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Details/34a4e0ce-064b-4457-9acb-8e89a2a93019>.

- 37 Tegelijkertijd zou op basis van de kwestie DSM, over de verplaatsing van het hoofdkantoor van het bedrijf van Heerlen naar Maastricht, het tegenovergestelde kunnen worden beargumenteerd. In de Staten ging het hier vooral over de vraag of zij niet eerder over het besluit van het eenhoofdige college tot een financiële bijdrage van €1,75 miljoen voor de verplaatsing hadden moeten worden geïnformeerd. Zie de debatten op respectievelijk 9 september en 12 november 2021: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/866c84d2-a104-4e06-bb54-c45846950b59>; <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/30f94148-b891-4aef-8180-b4f6746f5d3b>.
- 38 Zonder verbinding geen vertrouwen, p. 29.
- 39 Hierover: <https://www.limburg.nl/nieuws/1545545/besluit-provinciale-begroting-na-ophef-week-uitgesteld>.
- 40 Amendement 114 Werrij-Wetzels cs inzake Geen fasering resultaat naar 2022
2e Afwijkingenrapportage 2021, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/8b1d2e09-a569-414c-a785-46df77e3478a>.
- 41 Ook werd in dezelfde vergadering een amendement ingediend en aangenomen waarmee €750.000 beschikbaar gesteld diende te worden aan de Veilige wielerbaan in Leudal, overeenkomstig eerder gewekte verwachtingen. Zie Amendement 113 Werrij-Wetzels cs inzake Veilige Wieleromgeving Leudal, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/1a98e8bc-e5f6-4430-acb3-d1975e92f4ce>.
- 42 E.J. Janse de Jonge, Commentaar bij artikel 105 Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge, G. Leenknecht (red.), Uitleg van de Grondwet, Den Haag 2021, p. 1044; Bovend'Eert/Kummeling, a.w. 2017, p. 354.
- 43 Motie 2512 - Kuntzelaers cs inzake Indexatie immunisatiereserve, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/08c59a60-281c-436f-9a2e-5bff1e971dda>.
- 44 Zie: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/df397cc8-59ed-46ec-9453-aec79bd56c3>.
- 45 Zie het Statenvoorstel Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurverbetering, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/23be42fo-907b-42bd-b528-c907a893876a?documentId=51bf16af-c84f-495f-8d49-aa56ab677fbd&agendatemplid=c2b5e65b-83fc-41e6-9bc5-bfebdfbad122>, p. 7.
- 46 Zie de digitale stemvergadering op 18 februari 2022, agendapunt 2.2: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/efa683f9-3495-48d3-9aff-940763a1b00d>.
- 47 Mededeling portefeuillehouder inzake het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied en openstelling Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap, brief gedeputeerde Gabriëls van 20 juli 2021 (GS 2021-18234), <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/051afe79-d53d-48b6-97bc-6fbcb256a1b6>.

- 48 Zie <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/f241c149-db11-47be-b70b-469b39dc2d6a>.
- 49 3e Gewijzigd Motie 2860 - Megens inzake Stop stikstofbeleid, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/89e2cbe7-6d8c-4a90-a1f9-ac28cd9bcf2b>. Voor de brief aan minister Van der Wal, zie: Mededeling portefeuillehouder inzake brief aan Minister Van der Wal voor Natuur en Stikstof, brief gedeputeerde Gabriëls van 13 juli 2022 (GS DOC-00301404), <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/4d1a9a56-5657-4149-bage-10d3d8c7c10e>.
- 50 Zie <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/f116ade0-676c-486f-8bae-abaef6976f2b>, de stukken onder agendapunt 8.1.
- 51 <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f116ade0-676c-486f-8bae-abaef6976f2b?documentId=66cd5aad-f11c-4e85-837c-abf6fdcf-19ca&agendatempld=df5af477-fd9d-498e-88fd-4c395ffeb428>.
- 52 Vernieuwend verbinden, Collegeprogramma 2019-2023, p. 24, te vinden op <https://www.limburg.nl/bestuur/collegeprogramma/#:~:text=Vernieuwend%20overbinden%20op%20tien%20thema's&text=Een%20ambitieuus%20programma%20voor%20de,Internationaal%2C%20Europa%20en%20grensoverschrijdend>.
- 53 Zie onder meer: De Limburger, 20 april 2022, Verwarring rond voorstel provinciebestuur over toekomst luchthaven Maastricht Aachen Airport, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20220420_94876877; van dezelfde datum: 1Limburg, Provincie wekt verkeerd beeld over toekomst MAA, <https://www.1limburg.nl/nieuws/1725623/provincie-wekt-verkeerd-beeld-over-toekomst-maa>.
- 54 Correctie Gewijzigd G-22-015 Statenvoorstel Toekomst Maastricht Aachen Airport, brief GS van 31 mei 2022 (GS DOC-00280010), <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f116ade0-676c-486f-8bae-abaef6976f2b?documentId=66cd5aad-f11c-4e85-837c-abf6fdcf19ca&agendatempld=df5af477-fd9d-498e-88fd-4c395ffeb428>.
- 55 Zie: <https://www.limburg.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2022/mei/belangrijke-dag-maastricht-aachen/>.
- 56 Zie: <https://www.1limburg.nl/nieuws/1749122/schiphol-group-geen-grote-zak-geld-voor-maa-wel-hulp>.
- 57 Amendement 145 Heldens c.s. inzake Een omgevingsbewust en toekomstbestendig MAA, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/026978cc-of55-49fc-a184-5811b3609e67>.
- 58 Motie 2851 - Driessen inzake duidelijkheid in plaats van doormodderen, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/cc9da0d8-d14b-4474-g2f6-db4d5351e2c7>. Tegen stemden CDA, PVV en Lokaal-Limburg.

- 59 Zie hierover W. van der Woude, Commentaar bij artikel 125 Grondwet, in: Hirsch Ballin/Janse de Jonge/Leenknecht, a.w. 2021, p. 1202-1205.
- 60 Zie: <https://www.limburg.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2022/januari/rapport/>.
- 61 Zie: <https://www.wimderksen.com/blogs/wegkijken-als-cultuur;-de-relaties-van-de-provincie-limburg-met-oud-gedeputeerde-vrehen.html>; <https://www.wimderksen.com/blogs/integer-limburg.html>.
- 62 Zie: <https://www.limburg.nl/thema/rapport-commissie/>.
- 63 Zie: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/70a5b5c8-54c0-43c5-8fb5-254fe0195aa5?documentId=663d3554-5d29-42ca-acad-dbf20ff5a2f1&agendaltemId=d2b6ebf-b9a1-4442-8d2b-611430c0262d>.
- 64 Zie o.a. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/08/rapport-limburgse-bestuurscultuur-is-een-gemiste-kans-a4085770>.
- 65 Idem; zie ook: <https://www.1limburg.nl/nieuws/1671062/hoogleraar-onderzoek-bestuurscultuur-beneden-alle-peil>.
- 66 Zie <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/70a5b5c8-54c0-43c5-8fb5-254fe0195aa5>.
- 67 Amendement 134 Van Caldenberg c.s. inzake Wegkijken als cultuur de relaties van de Provincie Limburg met oud-gedeputeerde Vrehen <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/9d574746-20e5-4d55-9bd7-cb83e156e804>; amendement 135 Van Caldenberg c.s. inzake Engelen bestaan niet. De Limburgse bestuurscultuur onderzocht rapport, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/6372b587-b83a-4938-9938-89be04ff14d5>.
- 68 Motie 2836 Gewijzigd Kuntzelaers c.s. inzake Onderweg naar beter, <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/27f88182-f2c1-47e4-b62a-8844ef6cf588>.
- 69 Sommige geïnterviewden leken met de term 'bestuurscultuur' vooral integriteitskwesties te bedoelen. Ons onderzoek richtte zich niet op de integriteitskwesties als zodanig, maar op de wijze waarop deze kwesties van invloed waren op de samenwerking binnen de Staten en tussen college en Staten.

Colofon

Auteurs

G. Leenknecht, M.L.P. Groenleer

Vormgeving, lay-out en drukwerk

Crasborn Communicatie Vormgevers

www.crasborn.nl

ISBN/EAN

978-90-819602-8-1

NUR-code

805

© 2022 de auteurs/Tilburg University

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl).

Na de verkiezingen van maart 2019 koos het Limburgse provinciebestuur voor een bijzondere bestuursvorm: een *extraparlamentair* college van Gedeputeerde Staten, dat niet is gebaseerd op partijpolitieke verhoudingen in de Provinciale Staten maar op de persoonlijke kwaliteiten die nodig zijn om een inhoudelijk collegeprogramma te realiseren. Daarmee is in de samenwerking tussen bestuurscollege en Staten niet de gebruikelijke coalitie-oppositiedynamiek bepalend. Steeds zal het college moeten zoeken naar – mogelijk wisselende – meerderheden.

In dit onderzoek, dat de periode van maart 2019 tot juni 2022 omvat, beschrijven we hoe het extraparlamentaire bestuur in Limburg vorm heeft gekregen en hoe het functioneert vanuit het perspectief van uiteenlopende betrokkenen en externe partners. Op basis daarvan formuleren we drie overkoepelende lessen voor het Limburgse provinciebestuur, maar ook voor politiek en bestuur elders in Nederland – mede met het oog op een eventuele keuze voor extraparlamentair besturen na toekomstige provinciale of lokale verkiezingen.