

Overberg, 25 juli 2023.

Geachte heer Kummeling

Dank voor de uitnodiging mijn gedachten op papier te zetten. U vraagt om een brief, dus u verwacht geen doorwrocht essay met voetnoten. Ik vertrouw u mijn gedachten toe en maak van mijn hart geen moordkuil. Liever had ik u een meer positieve analyse gestuurd, zeg ik er meteen bij.

Ik begin met dit verzoek: negeer het financieel domein niet, breng de financiële thematiek en juridisch-rechtstatelijke thematiek samen, en behandel ze niet zoals zovelen als aparte onderwerpen. Vele studies negeren het publieke 'geld'. Aan de financiële thematiek gekoppelde onderwerpen worden te vaak als technocratisch gekenschetst. Het tegendeel is waar. De ontstaansgeschiedenis van de moderne democratie ligt juist in de verantwoording over publieke middelen; 'no taxation without representation'. En revolutionaire opstanden vinden hun oorsprong in een belastingoproer; de Nederlandse, de Franse en de Amerikaanse revoluties zijn daar voorbeelden van. De inning, besteding en verantwoording van middelen die geïnd worden bij burgers en bedrijven is onlosmakelijk verbonden aan de bestuurlijke en rechtstatelijke structuur en cultuur, en is dus niet een apart onderwerp. Vanuit burgersperspectief is de inning en verantwoording van publieke middelen hoofd- en geen bijzaak.

Daarnaast vraag ik uw om aandacht voor historische traditie en gewoonten die het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat mede vormgeven. Dat blijft nogal eens onderbelicht. Je kunt mijns inziens het Nederlands openbaar bestuur, niet begrijpen zonder de geschiedenis te begrijpen. Daarom heb ik er dikwijls op gewezen dat de inrichting van ons openbaar bestuur en de ontstaansgeschiedenis van de Rekenkamer stamt uit de 14e eeuw en dat dit doorklinkt tot op de dag van vandaag.

Dat is het verhaal van de Bourgondische erfdochter Maria, die pas werd erkend door de Nederlandse provincies nadat zij toezegde geen belastingen te innen nadat ze daarvoor vooraf toestemming had gekregen van de Staten Generaal. Dat en vele andere zaken werden vastgelegd in het zogenaamde Groot Privilege. Het is de moeite waard dit document nog eens goed te bestuderen, omdat vele eigenaardigheden van het Nederlands openbaar bestuur en daarmee samenhangend ook de bestuurscultuur uit die tijd stammen. Niet de Acte van Verlatinghe is het beginpunt, maar het Groot Privilege.

Naam, functie en opdracht van de Rekenkamer zijn even oud als het verworven recht dat het bestuur vooraf om toestemming moet vragen voor de inning van belastingen

inclusief de daaraan verbonden doelen, en achteraf op onafhankelijke wijze moeten laten controleren of een ieder zich wel aan de afspraken heeft gehouden. Dat principe technocratisch noemen, of zelfs negeren, vind ik een manco in vele analyses.

Hetzelfde geldt voor de analyses waarin de historie van de lokale autonomie niet wordt meegenomen. Redeneren we nu ‘van bovenaf’ of ‘van onderop’? Ik kom hier later op terug. Ik ben het met veel van de analyses van Tjeenk Willink eens, behalve zijn opmerkingen dat de inhoudelijke bevindingen van de Rekenkamer ‘slechts om rekenen’ gaan en niet de democratische rechtstaat direct raakt.

Waar is hier het burgerperspectief, vraagt u zich misschien af?

Haast niemand kent bovenstaande geschiedenis, maar bijna iedereen vraagt zich af wat er met zijn of haar belastinggeld gebeurt en krijgt daarop een onbevredigend antwoord. Het gebrek aan vertrouwen in politiek en overheid is daar direct mee verbonden. Dat 14e eeuwse principe is de laatste decennia verloren gegaan tijdens vele reorganisaties van publieke besteding en publieke inning. Er is tegenwoordig niemand die nog goed uit kan leggen hoe de geldstromen lopen, en of dat op een goede manier is georganiseerd. En daar reken ik mezelf toe - ondanks mijn ‘rijke expertise’. Er is ook niemand in uw commissie die dat kan - en daar reken ik ook de heer Vendrik toe, die dat grif zal beamen. De ‘onnavolgbaarheid’ van publiek geld is een ernstig falen in onze democratische rechtstaat.

Thorbecke ging nog uit van 3 bestuurslagen, drie kringen, die in zekere zin ieder voor zich zelfvoorzienend waren en aldus beoordeeld konden worden. Zijn Grondwet introduceerde niet toevallig tegelijk de ministeriële verantwoordelijkheid en het parlementair recht op informatie. Daar gaat het hier om: vooraf recht op goede informatie waartoe belastingen worden geïnd, en achteraf goede informatie wat daar mee is bereikt. Ik kan hierover kort zijn: dat is er niet. En daarvan getuigen tientallen publicaties van de Algemene Rekenkamer. Het is meer dan 20 jaar het Leitmotiv. Mijn voorganger Stuiveling stelde dat het overzichtelijke Huis van Thorbecke verworden was tot het Huis van Esscher. Ik heb die metafoer overgenomen.

Wat is er dan in Nederland gebeurd? In de afgelopen 150 jaar is de financiering van het openbaar bestuur van een voornamelijk lokale aangelegenheid met gemeentelijke belastingen (en uitgaven) veranderd in een voornamelijk centrale aangelegenheid met centrale inning en vervolgens uitgaven-op-afstand. Dat is een breuk met een lange, eeuwen oude traditie die niet of nauwelijks is bestudeerd en beoordeeld. Terwijl de effecten op het openbaar bestuur en de democratie groot zijn.

Nu was deze centralisering van de inning van publiek geld lange tijd logisch verbonden met het creëren van nieuwe, sociale voorzieningen, maar niet altijd. En merkwaardigerwijs is door de wetgever geïnitieerde decentralisering van taken en uitgaven de afgelopen 30 jaar niet gepaard gegaan met decentralisering van de inning - zoals dat wel in landen als Zweden gebeurde. Volksvertegenwoordigers op de 3 bestuurslagen kunnen dus niet inkomsten en uitgaven aan elkaar koppelen en daarover hun kiezers informeren. Terwijl dat hun primaire functie is.

Bovendien is de onafhankelijke controle op die pluriforme geldstromen niet mee gegaan. De Rekenkamer is sinds de eerste Grondwet alleen bevoegd de rijksfinancien en het rijksbeleid te controleren en te beoordelen. Willem I stelde nog voor door de Rekenkamer ook de provinciale en lokale geldstromen te laten controleren, maar dat werd tegengehouden door de overige leden van de grondwetscommissie. Nergens vind ik een bron die dat onderzoekt en verklaart. Mijn theorie is, dat daarmee de Koning, het Rijk, zicht en grip zou krijgen op de lokale financiën en in de 19e eeuw was dat het overgrote deel van het publieke geld. Dat wilden 'men' voorkomen.

Pas in de periode 1880-1920 is de omslag gekomen dat rijksinkomsten en -uitgaven de lokale overtroffen. En pas sinds het begin van de 20e eeuw kennen we geldstromen van Rijk naar gemeenten via het indertijd geïntroduceerde Gemeentefonds. Deze zijn vooral de laatste 20-30 enorm in omvang en betekenis toegenomen. Maar tot op de dag van vandaag geldt, dat de Rekenkamer dat centraal geïnde geld niet mag 'volgen', het bijbehorende beleid dus niet kan beoordelen, en dat 'onnavolgbaarheid' dus ook een letterlijke betekenis heeft.

En op lokaal niveau is geen oplossing. Allereerst heeft de gemeente geen invloed op 90% van de inkomsten, en ten tweede is de onafhankelijke controle in handen van private accountants met de opdracht te kijken naar 'getrouwheid' van de cijfers. Lokale Rekenkamers zijn een recent fenomeen en nooit tot wasdom gekomen. Er is dus geen onafhankelijke derde partij meer.

Bovenstaande beweging is niet alleen inhoudelijk merkwaardig, maar vooral democratisch funest. Immers, gemeenten bijvoorbeeld zijn voor bijna 90% van hun uitgaven aangewezen op landelijke middelen. Dat geld ontvangen zij voor toegenomen taken via een steeds ingewikkelder wordend verdeel systeem - lump sum en vrij besteedbaar via het gemeentefonds - en deels in diverse soorten speciale uitkeringen. In theorie heeft de wetgever de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheden gegeven om daar ordenend in op te treden (besluit begroten en verantwoorden), maar in de praktijk wordt daar geen gebruik van gemaakt. En bij Kamerleden is deze bevoegdheid onbekend is mijn ervaring. Ik kan daar meer over zeggen, maar laat het nu hierbij.

De enige formele lijn tussen burger en gemeente is die van de lokale heffingen waaronder de OZB. Die OZB is voornamelijk van symbolische betekenis in een gemeentebegroting, percentueel stelt het niet veel voor. Maar voor een burger is dit zijn enige directe lijn en dus uit hij/zijn zijn ongenoegen over een verhoging van de OZB van enkele procenten, die in werkelijke Euro's weinig betekenisvol zijn. Ik was wethouder Financien en kan u verzekeren, op zo'n moment kun je tegen burgers niet zeggen "uw klacht gaat nergens over" en "ik kan geen gaten in de begroting dicht met die OZB".

Het enige waar burgers en lokale politici het dan over eens worden, is dat er te weinig geld komt uit 'Den Haag'. Maar dat dit geld via een omweg uit eigen zak komt, wordt op dat moment vergeten. We vragen meer geld voor jeugdzorg, onderwijsgebouwen, bibliotheken, integratie, probleemgezinnen enzovoort zonder aantoonbaar gemaakt kan worden dat (gebrek aan) geld de kern van het probleem is. Gebrek aan informatie is er wel, zoals ik hierboven aangaf.

Dit hield ik bij een toespraak de VNG in 2015 voor:

*"Velen hier in de zaal, dat weet ik als oud-wethouder Financien, zijn de meningen toegedaan dat er onvoldoende geld is om de nieuwe gedecentraliseerde taken uit te voeren. Maar ik houd u voor dat u dat niet kunt weten. Hoe zou u dat moeten weten? Maar ter geruststelling zeg ik tegelijkertijd; degenen die beweren dat er teveel geld naar die taken gaat, kunnen dat ook niet weten. Het is een misverstand dat hardnekkig is, dat we zouden weten of het geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt besteed – en daar zinnige opmerkingen over kunnen maken."*

Stap voor stap hebben gemeenten steeds meer taken gekregen de afgelopen decennia en dus via die verdeelfondsen de middelen. Maar nooit is er op een behoorlijke manier (vooraf) bepaald hoe je informatie kunt verstrekken aan de volksvertegenwoordiging over de besteding er van. Ik liep daar als wethouder, als Kamerlid en als President van de Rekenkamer tegen aan. Ik kan u vele voorbeelden geven in deze brief, maar ik beperk me tot een verwijzing naar diverse essays en lezingen hierover. En ik wijs er ten overvloede hier op, dat het mij dus gaat om dat grondwettelijk recht op informatie. En nogmaals, dat is geen technocratisch vraagstuk maar een democratisch vraagstuk. En een verworvenheid die in 1848 in de Grondwet werd geïntroduceerd. (De WOB en de WOO zijn geen panacee voor dit probleem.)

Onvrede, onbehagen en ongenoegen over het functioneren van de overheid is naar mijn mening terug te leiden tot een gebrek aan (goed georganiseerde) informatie verschaffing. Het moet uitlegbaar zijn wat er met belastinggeld is gebeurd. Dat is een grondrecht. Ik kan na 10 jaar lid geweest te zijn van het college van de Algemene Rekenkamer niet zeggen of we in Nederland meer kunnen bereiken met hetzelfde geld, dan wel hetzelfde kunnen bereiken met minder geld. En ieder die een stem uitbrengt bij de verkiezingen zou daar toch zijn keuze op moeten kunnen bepalen lijkt me. “No taxation without information” zou ik zeggen. Want “representation without information” onttaardt in het huidige postmodern politiek toneel. De politiek is louter zelf-referentieel geworden.

### *De versplinterde uitvoerende macht*

Gelijk opgaand met bovenstaande beweging van centralisatie van inning van geld, en op afstand daarvan gestelde besteding en verantwoording van datzelfde geld, is een andere opvatting over organisatie van publieke taken dominant geworden. Ik vat die nu samen als ‘New Public Management’ en benoem er 2 kenmerken van; (1) scheiding van beleid en uitvoering; en (2) financiering van de uitvoering vormgeven op basis van financiële prikkels. Ook hier weer is mijn opvatting dat het gaat om een management-vraagstuk of een democratisch probleem, maar om een probleem voor de democratische rechtstaat.

Inhoudelijk komt mijn kritiek grotendeels overeen met die van de heer Tjeenk Willink, dus ik kan hier kort over zijn. Ik sluit me bij zijn analyses aan. Het onderwijs, de gemeenten en provincies, maar ook de organisaties in de justitiële ketens (Politie, OM en Rechtspraak) worden gefinancierd op basis van financiële incentives die geacht worden hun prestaties te beïnvloeden. Dat varieert van diploma-financiering voor universiteiten, postcode dichtheid voor gemeenten, P maal Q financiering in de rechtspraak met voorschotten en doelmatigheids-verrekening, enzovoort. Het geloof in de werking van die systemen is zo groot, dat het doorgaans niet nodig wordt geacht ze te evalueren of te voorzien van een adequaat feedback-mechanisme op uitwerking. Modellen hebben de werkelijkheid vervangen, zoals Paul Frissen aangeeft in onder meer zijn boek “De integrale staat” - dat ik u overigens van harte kan aanbevelen.

Veel van deze verdeel-systemen zijn geen onderdeel van het verkeer tussen kabinet en parlement met bijbehorende informatie voorziening vooraf en achteraf - zoals dat in een democratische rechtstaat betaamt. Er kan dus ook niet worden geleerd van de praktijk, geen kennis worden opgedaan die behulpzaam is in de jaarlijkse begrotingscyclus en het verkeer tussen kabinet en Staten Generaal.

Wat dat betreft lijkt deze problematiek op dat wat ik in de alinea’s hierboven beschreef. Maar het voegt een dimensie toe, die ook onderdeel is van het rapport van de commissie-Bosman. Met het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties (vaak zelfstandige

bestuursorganen en/of rechtspersonen met een wettelijke taak) is kennis van die uitvoering verdwenen bij de organisaties die beleid 'maken'. Dus bij het democratisch proces van vooraf plannen maken en achteraf resultaten beoordelen ontbreekt kennis en informatie over de uitvoerbaarheid van die opgave. De linkerhand weet niet wat de rechterhand vermag.

### *Controle als tegenmacht?*

En vervolgens is ook de controle op de verantwoording door de Rekenkamer verworden tot het nagaan of 'het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer is overgeschreven, zoals ik wel eens opmerkte. Ik heb eens uit laten rekenen, dat hooguit zo'n 30% van het centraal geïnde geld ook centraal besteed en verantwoord wordt. Het is allemaal door de wetgever naar 'elders' georganiseerd. Vooraf en achteraf geen informatie; het politiek debat beperkt zich tot euro's meer of minder zonder goede basis voor democratische besluitvorming. Pas bij uit de hand gelopen praktijken, die doorgaans in media-berichtgeving worden gezien, komt het parlement in actie en wordt de minister 'ter verantwoording geroepen'.

Ik verwijs u naar alle parlementaire enquêtes en onderzoeken van de afgelopen 40 jaar, die allemaal dit thema hebben. Ook uitvoering en uitvoerbaarheid van publieke taken is een onlosmakelijk onderdeel van de democratische rechtstaat, en tot mijn spijt kunnen we niet anders dan concluderen dat ook dit een gemankeerd onderdeel is. En iedere analyse wordt weer in handen gegeven van 'beleidsmakers' die zelf onderdeel waren van het probleem.

### *De gedecentraliseerde eenheidsstaat*

Wat doet bovenstaande beweging met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid? Dat is toch het ankerpunt in de parlementaire democratie? De afgelopen jaren is niet alleen "stelselverantwoordelijkheid" in opkomst, maar ook 'autonomie' mag zich verheugen in toenemende populariteit. Vele publieke partijen vinden het zelf-evident om autonoom te zijn. Er is lokale autonomie van gemeenten, professionele autonomie van onderwijs- en zorgbestuurders, en meer rechtsstatelijke autonomie van Officieren van Justitie en Rechters.

Nu is autonomie een bijzonder woord, en betekent het iets anders dan onafhankelijk of zelfredzaam. Autonomie zegt ook iets over de verhouding met de omgeving. Anarchisten streven naar een autonome staat. Maar een gedecentraliseerde eenheidsstaat kan niet bestaan uit publieke organisaties met een zeer vergaande autonomie - wel met onafhankelijkheid. Ook hier helpt de geschiedenis. In Nederland werd zeer laat de klok overal gelijk gezet, omdat gemeenten meenden zelf te kunnen bepalen hoe laat het was. Een wet was nodig om de klokken gelijk te zetten in de eenheidsstaat. Het heeft tot lang in de 19e eeuw geduurd voordat er een eenheidsstaat was. U kunt Shakespeare om die reden makkelijker lezen dan Vondel.

Er zijn meer voorbeelden, maar mijn punt is dat deze invulling van autonomie er tot op de dag van vandaag voor zorgt dat er geen gemeenschappelijke definities zijn van zaken waar diverse publieke partijen mee moeten om gaan. Van het begrip zwerfjongere door gemeenten, tot en met zaakbehandeling in de strafrechtketen; de linkerhand weet niet wat de rechter doet. Er is vaak Babylonische spraakverwarring in plaats van transparantie. Veel bestuurders in het publiek domein weigeren zich achter gemeenschappelijke definities te scharen, of hun organisaties vergelijkbaar in te richten met een beroep op die autonomie. En dat terwijl meer eenheid in de eenheidstaat de zelfstandigheid van dezelfde organisaties niet aan zou tasten, hooguit hun functioneren en presteren kan helpen verbeteren - omdat een gesprek onder professionals weer mogelijk wordt.

### Scheiding der machten?

Uw commissie zal zich ook richten op het vraagstuk van de 'scheiding der machten'. Mijn eerste vraag is dan altijd; 'hebben we die dan?' Als er nu iets onduidelijk is, dan is het dat wel. Ministers zijn uitvoerende macht en wetgevende macht. Beide Kamers zijn wetgevende macht en controlerende macht. De minister zelf is niet duidelijk wanneer hij/zij optreedt als wetgever en wanneer als uitvoerder. Erger, er zijn vele voorbeelden waarin de minister in zijn/haar hoedanigheid als uitvoerende macht interpreteert wat de wetgevende macht eigenlijk heeft bedoeld. Sterker, ik maakte mee dat de minister van Financiën tegen de Kamer vertelde wat de (onafhankelijke) Rekenkamer wel en niet zou mogen vinden, met het zelf toegeëigende gezag van de medewetgever (en zijn ondersteunende ambtenaren). Vanzelfsprekend had de minister niet het laatste woord, maar het voorbeeld tekent de verwarring.

De uitvoerende macht is verdeeld over kerndepartementen, diensten, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen - met een steeds veranderende formele ministeriële bevoegdheid/verantwoordelijkheid. En daar zijn ook nog eens bijgekomen de 'Autoriteiten', waar ik de tel ben kwijt geraakt. Ze maken eigenstandig regels waar burgers en bedrijven zich aan moeten houden. Deze autoriteiten van soms wel of niet onder het gezag van een minister, maar soms ook onder EU regels. De Autoriteit Persoonsgegevens stelt geen ZBO of RWT te zijn, maar een EU instituut. De Nederlandse Bank stelt geen Nederlands toezichthouder meer te zijn, maar onder het gezag van de ECB te vallen.

Hoe wordt dergelijke uitvoerende macht gecontroleerd? Hoe kunnen we als burgers deze vorm van regelgeving ter discussie stellen? Thorbecke sprak in 1848 zeer beknopt van 'ministeriële verantwoordelijkheid' omdat volgens de Grondwet de regering bestaat uit Koning en ministers. De Koning kon geen bevoegdheden meer hebben, dus geen verantwoordelijkheid meer hebben in die regering, en moest derhalve onschendbaar zijn. Duidelijk werd daarmee dat alleen ministers, en niet de Koning, zich verhielden tot het parlement. Duidelijk werd dat het parlement meer was dan mede-wetgever maar ook

controlerende macht is, al duurde het lang voordat Kamerleden gebruik durfden maken van hun recht op informatie.

Intussen is die situatie totaal veranderd getuige de tienduizenden moties, schriftelijke en mondelinge vragen die een kabinet jaarlijks te verwerken krijgt. De inhoud is niet alleen zeer gedetailleerd maar reikt vooral veel verder dan de ministeriële verantwoordelijkheid. Was dat wel de bedoeling van de Grondwetgever? vraag ik uw commissie.

Tegenwoordig zijn begrippen als stelselverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid gemeengoed geworden. En soms lees ik in serieuze artikelen dat de minister-president 'eind-verantwoordelijk' zou zijn. Ik kan deze verwarring over staatsrechtelijke verhoudingen alleen maar verklaren door intellectuele slordigheid en talige dubbelzinnigheid (geen onderscheid tussen accountable en responsible zoals in het Engels). En vanwege het recht op informatie is het aantal Kamervragen, schriftelijk en mondeling, tot duizelingwekkende hoogten gestegen - maar zoals hierboven vermeld is daarmee informatie overdracht niet gelijk op gegaan. Feit is evenwel dat het leerstuk van macht en tegenmacht lijdt onder die chaos. De macht is onduidelijk gedefinieerd en daarmee en daardoor ook de tegenmacht.

En bij die intellectuele slordigheid reken ik ook de omgang met de term 'overheid'. Want wat die wel en wat die niet is, kan ik nergens vinden. Er is ook geen gemeenschappelijke definitie in het maatschappelijk verkeer. De Grondwet duidt nergens wat de Staat is en wat de Overheid is. Onderwijs is nog een 'aanhoudende zorg van de regering' maar de sociale grondrechten zijn een 'aanhoudende zorg van de overheid'. Bij de eerste weet ik waar ik moet zijn als burger; Den Haag. Maar bij wie moet ik me melden, als iets de zorg van de overheid is? En bij welke volksvertegenwoordiger?

Er is nog iets merkwaardigs gebeurd als we de geschiedenis naar centrale inning en daarna centrale besteding overzien; er is rechtsongelijkheid ontstaan. Burgers betalen overal hetzelfde omdat overal in Nederland dezelfde belastinggrondslagen bestaan. In die zin zijn burgers gelijk voor de wet. Maar door de decentralisaties van de besteding, vooral die in het sociaal domein, staat daar geen gelijkheid voor de wet tegenover waar het gaan om aanspraken op voorzieningen. Gemeenten mogen immers op basis van lokale autonomie afwijkende keuzes maken, de voorzieningen die ze moeten organiseren impliceren niet dat overal dezelfde rechten ontstaan. En dat betekent dat je in gemeente A en B wel hetzelfde betaalt aan belastingen, maar daar in gelijke omstandigheden niet hetzelfde voor terug krijgt.



## Integriteit

Toch nog iets was volgens mij niet bovenliggend probleem is, maar vaak wel wordt genoemd als kenmerk van de slecht functionerende overheid: (een gebrek aan) integriteit. Veel van de zaken die ik hierboven beschrijf zijn begonnen met goede bedoelingen en niet met kwade. Veel fouten en problemen zijn in de kern geen integriteitsproblemen. Dat maakt ze overigens niet minder serieus.

Ik heb voor de provincie een onderzoekscommissie mogen voorzitten die onderzoek deed naar bestuurscultuur. Paul Frissen en Kitty Nooy maakten deel uit van deze commissie. Ik raad uw commissie het rapport “Engelen bestaan niet” aan. We kwamen tot 7 conclusies:

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

De berichtgeving over dit rapport bevatte doorgaans abusievelijk een andere conclusie die ook nog eens als “hoofdconclusie” werd bestempeld. We zouden geconcludeerd hebben dat er in Limburg net als in de rest van Nederland niet veel aan de hand is. In werkelijkheid schreven we als een soort toegift, een ‘a propos’ het volgende:

*“Tegelijkertijd heeft de commissie niet kunnen vaststellen dat wat in Limburg politiek en bestuurlijk gebeurt, sterk afwijkt van wat in de rest van Nederland gebruikelijk is. Het verschil tussen de Limburgse bestuurscultuur enerzijds en andere bestuursculturen in Nederland anderzijds is naar het oordeel van de commissie niet groter en betekenisvoller*

*dan de verschillen tussen bestuursculturen van de onderscheiden bestuurlijke lagen en actoren in de provincie Limburg als geografische eenheid. (...) Dat de commissie heeft moeten concluderen dat de provincie Limburg geen significant afwijkende bestuurscultuur heeft, is natuurlijk maar ten dele geruststellend. Iets wat in heel Nederland gebeurt, past kennelijk in de actuele staat van de Nederlandse bestuurscultuur. Dat maakt aandacht voor bestuurlijk handelen nog steeds relevant en urgent. Daarbij past uiteraard de kanttekening dat politiek ook het maken van vuile handen is. Alleen al daarom zijn tegenmacht en hindermacht van groot gewicht. Engelen bestaan niet. Ook niet in Limburg.“*

De titel van het rapport en deze laatste zinnen kwamen van een vaak verkeerd begrepen citaat. Omdat het ook voor uw werk inspirerend kan zijn, geef ik het hier mee:

*“Als mensen engelen waren, zou er geen bestuursmacht nodig zijn. Als engelen mensen zouden besturen, zou er geen externe of interne verantwoording nodig zijn. Wanneer men een bestuursmacht ontwerpt, die zal worden uitgeoefend door mensen over mensen, is dit de grote moeilijkheid: men dient eerst het bestuur in staat te stellen de bestuurdenden in de hand te houden en het bestuur vervolgens te verplichten zichzelf in de hand te houden. Afhankelijkheid van het volk is ongetwijfeld de voornaamste manier om het bestuur in de hand te houden; maar de ervaring heeft de mensheid geleerd dat aanvullende voorzorgsmaatregelen nodig zijn.” James Madison, Federalist Papers, Nummer 51, 1788*

Tot slot

Wellicht vraagt u zich na deze litanie af welke voorstellen ik zou doen om het tij te keren. Ik geef bewust geen antwoord op die vraag. Het is er mij nu om te doen, om de probleem-analyse met u te delen.

Tot slot, moet me van het hart, dat u in de bronnen op de website in het geheel geen verwijzing heeft naar enig document van de Algemene Rekenkamer. U noemt wel publicaties van de andere colleges en adviesraden. Ik verzoek u toch nog eens de overkoepelende studies van de Algemene Rekenkamer te betrekken bij uw opgave. Ik hoop dat bovenstaande daar mede toe aanleiding geeft.

Met vriendelijke groet,

Arno Visser