

Schets van een bestuurscultuur

Interessant verhaal maar op basis van niet na te trekken anonieme meldingen en interviews

Arno Korsten

31 januari 2022

Het provinciebestuur van Limburg heeft in 2021 een loket geopend voor mensen die een melding willen doen van een vermeende integriteitsschending. De loketpost leverde 286 meldingen op van 144 afzenders. Niet niks. Dit materiaal was beschikbaar voor analyse door de commissie die onderzoek deed naar de bestuurscultuur van en in de provincie Limburg. Deze commissie-Visser rapporteert eind januari 2022 in het rapport *'Engelen bestaan niet'*.

Aan de postbus (loket) was geen beperking gesteld op het soort melding, aantijging, aanklacht, beschuldiging of attendering. Wat ingezonden werd, kon betrekking hebben op alle overheden en deelnemingen.

Wat aan 'cases' gemeld is, weten we niet. Een lijst is nooit verschenen. Het is allemaal oncontroleerbaar, want anoniem. De commissie heeft wel links en rechts nadere documentatie opgevraagd, maar is niet elk geval apart gaan beoordelen op het waarheidsgehalte en evenmin op relevantie voor integriteit. Althans we lezen het niet. Je moet de commissie maar geloven. In de politiek wil men dat soms doen - dat heet dan vertrouwen -, soms niet. De commissie kreeg mee om de loketpost te bekijken en dat is dus gebeurd.

De commissie moest op verzoek van het provinciebestuur de periode 2011-2021 overzien. Daarvoor kon ze alle oude integriteitstekwesties nalopen waarover rapporten verschenen en artikelen in kranten. Er werd veel bekend onder of rond namen als: Van Tulder; Verheijen; Palmen en Winants (Brunssum); Vreken en Ackermans (IKL); Driessen (Ruimte voor ruimteregeling); Koopmans (Terraq), Geurts; Heijmans; Loonen (Loobeek); Frenken (Huilbeek); Waterschap; ga zo maar door. Misschien was dan iets gemeenschappelijks duidelijk geworden, zoals: dat vaak de schijn van belangenverstremgeling bleek, maar bijna nooit echte belangenverstremgeling. Dat is echter niet gebeurd. De commissie bemoeide zich niet erg met die 'oude koeien'.

De commissie-Visser gebruikte juist *alle recente loketkwesties* voor de cultuuranalyse als de belangrijkste basis, aangevuld met pakweg veertig interviews met (oud-)bestuurders, (oud-)ambtenaren en zegge en schrijven twee uit 'bedrijfsleven en samenleving'.

De keuze van loketmeldingen als hoofdbron is merkwaardig want zeggen alle ongecheckte aantijgingen nou iets over de echte bestuurscultuur, afgemeten aan gedrag? Nee, want de 286 meldingen bevatten vermoedelijk doordachte en minder overwogen meldingen; rijp en groen; waarheden en verdachtmakingen; opmerkingen over een waterschap, gemeenten, de provincie, een orgaan van intergemeentelijke samenwerking, een verzelfstandigde

organisatie. Wat slaat nou op wie? We weten het niet. In onderzoekjargon heet dat: onduidelijkheid over de keuze van de analyse-eenheid, waarnaar je generaliseert. Als je bovendien de serieuze klachten niet scheidt van de onzin, of het grote van het kleine, dan krijg je een verdere vertekening. En dat 'scheiden', heeft de commissie niet zichtbaar voor lezers van het rapport gedaan. Toch beoordeelt ze. Want ze stelt dat de vermeende schendingen *in strafrechtelijk opzicht* geen ernstige zaken betreffen. Waar kunnen de lezers dat uit opmaken? Het is een oncontroleerbare uitspraak. Een overzicht van de klachten is niet vermeld. Externen kunnen deze uitspraak dus niet bevestigen of verwerpen.

Ja, de commissie kon niet anders want de klagers was door de insteller, het provinciebestuur zelf, tevoren anonimiteit beloofd. Dat is uit een oogpunt van onderzoekskwaliteit onbevredigend. Het onderzoek is niet *repliceerbaar*; je kunt het niet overdoen om te zien of dan dezelfde uitkomst volgt. We moeten de commissie maar geloven.

Toch neemt de commissie de klachten serieus. Dat dan wel. Ze ging op zoek naar patronen in de meldingen. Een kwantitatief beeld krijgen lezers daarvan niet voorgeschoteld.

Laat ik positief kijken naar de bevindingen waarmee de commissie komt. De commissie wijst er op dat de provincie in de ogen van een aantal klagers *een pinautomaat* is, die over veel te veel geld beschikt. De kans dat het dan goed gaat, verkleint want dan krijg je de houding: 'geld op zoek naar projecten'. Zeker bij een activistisch bestuur, geformeerd door een formateur van het bestuurscollege met elan (Koopmans). Dat leidt tot een verlangen om ook daadwerkelijk gebruik te maken van de 'automaat'. Zo ontstaat de kans op schimmigheid of misschien malversatie.

Daarnaast geeft *de rolvermenging* van het provinciebestuur aanleiding tot klachten, zo interpreteert de commissie een deel van de klachten. De provincie stapelt vaak rollen. Dat is vooral zichtbaar bij het MAA (Maastricht-Aken Airport), aldus Visser c.s. . Daar is de provincie dan eens eigenaar van het vliegveld, dan beleidsmaker, dan subsidieverstrekker, dan weer verleent ze vergunningen of is ze toezichthouder; of een combinatie hiervan. Hou dat maar eens uit elkaar? En zie dan maar eens of een bestuurder let op het niet meer wegvliegen van dakpannen door laag vliegende en dalende vliegtuigen (Beek; Meerssen). De commissie adresseert ook de rolvermenging als een probleem, dat blijkt uit het klachtenregister.

Dat zijn *nuttige opmerkingen*, maar merkwaardig blijft dat de commissie vaart op een klachten uit het meldingenloket als voornaamste bron voor een schets van de bestuurscultuur. Wie een stuk of vijftientig cultuuranalyses bekijkt die vanaf 2000 zijn verschenen, zoals ik deed, ziet dat het zoeken naar de kern van de bestuurscultuur nooit of niet primair de analyse van een klachtenloket impliceert. Maar het moet worden toegegeven: onderzoek naar bestuurscultuur is geen eenvoudige zaak.

Wat de analyse van aantijgingen dan wel oplevert naast de genoemde patroonmatigheid? Een wat vage schets van de beeldvorming bij critici over de geloofwaardigheid van bestuurders. Dat sommige berichtgeving wat opgeklopt is.

De commissie kan twee commentaren inzetten tegen het voorgaande? Visser c.s. deden navraag bij de 144 klagers. Maar wat die navraag voorstelde, weten we niet. En dan waren er nog de geïnterviewden. Journalisten werden niet gehoord. Van de geïnterviewden ontbreekt een lijst. Ook die personen is anonimiteit beloofd.

De denkbeeldige repliek is niet sterk. De commissie kon de meldingen zeker bekijken, maar had ook anderen moeten interviewen, zoals journalisten en anderen uit de buitenwereld. En ze had vooral de oude kwesties moeten nalopen op te trekken lessen voor het toekomstig provinciebestuur.

Tja, de conclusie kan niet anders zijn dan dat de foto van de bestuurscultuur helaas voornamelijk een foto is van anonieme meldingen, klachten en aantijgingen; en van anonieme respondenten.

Natuurlijk bevat het rapport van *de gereputeerde commissie* verder interessante beschouwingen, opmerkingen en kanttekeningen, zoals dat bestuurders *meer matiging* kunnen betrachten. Maar de commissie heeft teveel wat ze had moeten doen niet gedaan.

Ze heeft nagelaten moeite te doen *een rode draad* te trekken door alle analyses van affaires, zoals uit de rapporten van de affaire-Van Tulder, de affaire -Van Reij en de IKL-affaire, of uit de analyse van de Ruimte voor Ruimte-regeling (van de Zuidelijke Rekenkamer).

Dat was meer werk geweest, maar had misschien nog meer opgeleverd dan vooral inzetten op de aanbeveling om meer *checks & balances* te organiseren en *meer zelfreflectie* en *tegenspraak*.

De commissie heeft daarover wel iets gezegd. Ze zegt dat ze niet specifiek studie maakte van integriteit en ook geen persoonsgerichte uitspraken wilde doen. Ze bleef weg van een analyse van al die kwesties waarover de journalisten Dohmen, Van der Steen, Bots, Goossen en Sniekers en enkele anderen vanaf 2011 schreven. Natuurlijk is elke kwestie situationeel en is vergelijking lastig, maar misschien hadden er toch nog enkele rode draden gehaald kunnen worden uit al die artikelen en ook uit rapporten van auteurs als bij voorbeeld (in willekeurige volgorde) Versteden, Kolthoff, Huberts, Van den Heuvel, Geraets, Nelen, Van der Mark, Elzinga, Derksen, Ten Heuvelhof, Goodijk, Sorgdrager, Frissen, Vellekoop, Bureau Hoffmann.

Ergo, de commissie wilde heel veel niet doen! De titel *'Engelen bestaan niet'* zou dus ook kunnen luiden: *'Engelen komen in onderzoekscommissies niet voor'*.

Commissaris van de koning Emile Roemer toonde zich tevreden. Voorlopig ligt er met alle rapporten van

- de commissie-Visser,
- van Derksen, Ten Heuvelhof en Goodijk (IKL-zaak)
- en van de enquêtemissie naar de zaak-Terraq,

al genoeg voor provinciale staten om de tanden in te zetten.

Prof.dr. Arno F.A Korsten is voormalig hoogleraar Grondslagen en Methoden van het Recht, Universiteit Maastricht & hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit. Laatste functie: honorair hoogleraar.

Eerder was hij onder meer lid van visitatiecommissies die de provincie Limburg visiteerde (commissie-Hendrikx) en de provincie Zeeland beoordeelde op bestuurskracht (commissie-Calon). Was ook lid van de begeleidingscommissie-Van Kemenade bij de visitatie van de provincie-Zuid-Holland. Eerder ook lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, adviesorgaan voor regering en parlement.