

Terugblikken op de toekomst



Inhoud

2

Even niet het laatste woord...	3
Mieke Geeraedts: <i>'Ik heb niet het idee dat wij als Staten voldoende grip hebben op GS'</i>	5
Paul Wessels: <i>'De spelregels moeten deugen, dat is de kunst'</i>	11
Hermen Vreugdenhil: <i>'Liever een rekenkamer die de grenzen opzoekt dan een die altijd op veilig speelt'</i>	17
Margriet van Tulder: <i>'Is het glas half vol, of is het glas half leeg?'</i>	23
Thoon Essed: <i>'Op een politiserende rekenkamer zitten we niet te wachten'</i>	29
Marijke Clerx: <i>'Het is politiek de dood in de pot als je in jezelf gekeerd raakt'</i>	35
Gerard Coonen: <i>'Bestuurders zouden vaker nee moeten durven zeggen'</i>	41
Ad de Kroon: <i>'Het is makkelijker regels te maken dan ze na te leven'</i>	47
Tom Schulpen: <i>'Wat meer tegengas zou zeker kunnen'</i>	51
Léon Frissen: <i>'We hebben de grootste moeite om idealen adequaat te verbeelden'</i>	57
Janneke Braam en Ellen Wöltgens: <i>'Beter vooraf controleren dan achteraf rapporteren dat het niet goed is gegaan'</i>	63
Colofon	71



Even niet het laatste woord...

3

De provinciale rekenkamer dankt haar bestaan aan de Wet dualisering provinciebestuur uit 2003. Die wet haalde de posities en bevoegdheden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten uit elkaar. Gedeputeerde Staten gingen vooral besturen. De vertegenwoordigende, budgettaire en controle-rende functies kwamen bij Provinciale Staten te liggen. Met name om de controlefunctie meer gewicht te geven werden er onafhankelijke rekenkamers in het leven geroepen. De provincies Limburg en Noord-Brabant gingen hiervoor een gemeenschappelijke regeling met elkaar aan, onder de weinig poëtische naam 'Gemeenschappelijke provinciale rekenkamer Noord-Brabant en Limburg (RNBL)'. De rekenkamer, al snel onder de beter in het gehoor liggende roepnaam Zuidelijke Rekenkamer, ging in 2005 van start.

De rekenkamer heeft zich bij haar aantreden ten doel gesteld om als onafhankelijk kennisinstituut het functioneren van de provincies Noord Brabant en Limburg te toetsen op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Op grond van haar wettelijke taak wil zij bruikbare bijdragen leveren aan het verbeteren van dat functioneren en dus geen 'afrekenkamer' zijn.

In haar werkzaamheden heeft de rekenkamer zich laten leiden door een opvatting over goed openbaar bestuur, zoals door de Verenigde Naties verwoord. Belangrijke elementen daarin zijn: transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiëntie en vraaggerichtheid.

Aan het eind van haar eerste bestuursperiode wil de rekenkamer langs deze lijn ook zichzelf de maat nemen en luisteren naar de opvattingen, commentaren, bedenkingen en suggesties van diegenen op wie zij doorgaans haar



pijlen richt. We hebben dat gedaan door onze werkzaamheden te evalueren, door het organiseren van de conferentie 'Terugblikken op de toekomst' en door het gericht bevragen van vertegenwoordigers van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie van de beide provincies. We hebben hen gevraagd of zij baat hebben bij de onderzoeken van de rekenkamer, wat we goed hebben gedaan en wat fout, wat anders zou kunnen en waar we ons voordeel mee kunnen doen in de volgende bestuursperiode.

De uitkomsten van die gesprekken vindt u in dit boekje. We bieden die mix aan ideeën en opvattingen hierbij aan zonder ons commentaar. Dat op zich is bijzonder voor een instituut dat doorgaans 'het laatste woord' wil hebben. Een laatste woord, wanneer wij het bestuurlijk commentaar op de conclusies en aanbevelingen uit onze onderzoeken steeds van een nawoord voorzien. We vinden het passend om daar in dit geval van af te zien.

De rekenkamer zal de aanbevelingen die in dit boekje doorklinken ter harte nemen en zich met veel plezier en professionele energie ook in de volgende bestuursperiode wijden aan haar wettelijke taak.

Eindhoven, 13 oktober 2010

*Zuidelijke Rekenkamer
Leo Markensteyn, voorzitter
Piet de Kroon, directeur-secretaris*



'Ik heb niet het idee dat wij als Staten voldoende grip hebben op GS'

Tot op de dag van vandaag kruist Mieke Geeraedts als advocaat voor de bestuursrechter met enige regelmaat de degens met deze of gene overheid. In het verleden trof ze in die arena ook de provincie nogal eens tegenover zich. In die toga-jaren rijpte bij haar het idee om zelf actief te worden in de provinciale politiek. In 2003 kwam ze voor de VVD in de Brabantse Staten. Inmiddels is ze fractievoorzitter. 'Ik heb voor burgers en bedrijven veel geprocedeerd tegen overheden. Daar gingen mijn handen op een gegeven moment van jeuken; ik wilde ook wel eens aan de andere kant van de streep kijken. Niet het beleid aanvechten, maar proberen het te beïnvloeden. De provincie was een bestuurslaag die me boeide. Mijn juridische expertise heb ik opgebouwd in de hoek van de ruimtelijke ordening, milieu, natuur en bouwen. Typisch thema's waar een provinciebestuur het verschil maken kan.'

Ze weet nog dat ze soms van de ene in de andere verbazing viel als ze voor een rechtscollège de kat weer eens de bel aanbond. 'Met name in de bestemmingsplannen buitengebied stuitte ik nogal eens op zorgelijke toestanden. In veel gemeenten ontbreekt de belangstelling om daar iets goeds van te maken, want het levert nu eenmaal weinig op. Terwijl het wel om de inrichting van je landschap gaat. Ook de provincie deed een duit in het zakje door slechts gebrekkig te controleren en te handhaven. Iedereen ging gewoon zijn gang. Er werd gebouwd en gekapt alsof het niets was. Met een enorme verstening van het platteland als gevolg. Gelukkig is er de laatste jaren op dit gebied veel ten goede veranderd. Er is nieuw beleid gemaakt en we kijken beter hoe er gehandhaafd wordt.'

Provinciale Staten hebben een aantal gremia tot hun beschikking om zelf de handel en wandel van GS onder de loep te nemen, zoals de



commissie Beleidsevaluatie. Zonder het kritisch vermogen van haar collega's aan de kaak te willen stellen, schieten die volgens de VVD-politica tekort. 'Ik heb niet het idee dat wij als Staten voldoende grip hebben op GS. Dat is ook niet zo vreemd. Statenleden zijn parttimers die er bijna allemaal een baan bij hebben. Wij moeten opboksen tegen fulltime politici die hier in Brabant ondersteund worden door een ambtenaren-apparaat met 1400 professionals. Ik ben daarom ontzettend blij met de Zuidelijke Rekenkamer. Het is een geweldig instituut dat zich heel knap heeft weten te profileren en keer op keer dingen boven water weet te halen die anders aan ons voorbij zouden gaan.'

Vierde macht

Maar bij elke rapportage van de rekenkamer ligt ook de kater op de loer. 'Iedere aanbeveling drukt ons met de neus op het feit dat we als Staten zelf óók hebben gefaald. Voor mij schuilt daarin tegelijkertijd de meerwaarde in van de Zuidelijke Rekenkamer. Ze laten zien dat wij als PS onze controlerende functie niet naar behoren vervullen en dat we nog wat te leren hebben op dat punt. Bij mij persoonlijk werkt het in ieder geval wel zo. De vrijblijvendheid verdwijnt naar de achtergrond. Ik ben zonder meer een stuk kritischer gaan kijken naar bepaalde dossiers. De gang van zaken rond de verordening *Natura 2000* bijvoorbeeld volg ik momenteel op de voet. Bereiken we daar wat we willen met het beleid dat ons voor ogen staat, hóe bereiken we dat, en hoe handhaven we dat?'

Zonder de handen in onschuld te willen wassen zet Geeraedts tevens grote vraagtekens bij de betrokkenheid van GS in een aantal van de zaken die door de rekenkamer de afgelopen jaren aan het licht werden



gebracht. 'Ik kan me voorstellen dat zij zich soms tekort gedaan voelen door rapporten van de rekenkamer. Zeker als blijkt dat er in de uitvoering van beleid of de bedrijfsvoering zaken fout zijn gegaan, want dat zijn nu juist de aspecten waar gedeputeerden bovenop horen te zitten. Aan de andere kant: ze hebben een grote en deskundige organisatie achter de hand. Dus horen zij zulke steken niet laten vallen. Laat dat helder zijn.'

Tegen die achtergrond verbaast ze zich ook wel eens over de ambtenaren op het provinciehuis. 'Ik denk dat in sommige gevallen medewerkers eerder hadden moeten signaleren dat een regeling of verordening in de praktijk niet werkt. De betreffende ambtenaar is gepokt en gemazeld in een dossier, kan actie ondernemen of lobbyen bij zijn baas. Ik kijk er soms van op dat niemand uit die hoek zo'n stap zet of dat aankaat. Ik denk toch dat dit komt omdat heel veel ambtenaren bezig zijn met beleid en heel weinig met uitvoering en controle. De vierde macht tiert welig, óók in Brabant.'

Een minnelijke schikking

Volgens Geeraedts heeft de Zuidelijke Rekenkamer in de vijf jaar van haar bestaan veel krediet bij de politiek opgebouwd. 'De onderzoeken hebben kwaliteit, het is heel inzichtelijk hoe ze tot hun conclusies komen, en de rekenkamer laat zich niet door vooroordelen leiden. Wat ik vooral knap vind is dat ze een goed gevoel hebben ontwikkeld voor onderwerpen waar iets mee aan de hand is. Er rolt altijd wel iets uit waar wij als politiek mee aan de slag moeten. Veel van hun aanbevelingen en adviezen zie je vervolgens in de vorm van beleid terug komen.' Sommige rapporten waren voor haar een regelrechte *eye-opener*. 'Neem



dat onderzoek naar de regeling voor natuurcompensatie. Je gaat er als Staten van uit dat er uitvoering wordt gegeven aan de plannen die je vaststelt. Als dat in het onderhavige geval in de praktijk niet zo blijkt te werken, verbijstert me dat hogelijk. Ook de ontslagvergoedingen was zo'n thema dat zich aan onze waarneming had onttrokken als de rekenkamer er zich niet mee had bemoeid. Ik heb me tijdens het lezen van dat rapport overigens wel afgevraagd waar toch die bestuurlijke drang vandaan komt om alles maar in der minne te willen schikken. *Stap toch gewoon naar de rechtbank*, denk ik op zo'n moment. Het is geen specifiek Brabants probleem, maar ik vind dat we daar vanaf moeten.' De goede naam van de Zuidelijke Rekenkamer ten spijt stuit ze niettemin ook wel eens op een dissonant. 'Soms hebben ze de neiging om te snel de publiciteit op te zoeken. Ze moeten oppassen voor arrogantie. Zo vind ik dat ze bij het doorlichten van het grondbeleid een scheve schaats hebben gereden door te suggereren dat die deal met Heijmans niet marktconform tot stand was gekomen. Volgens mijn taxatie hebben ze daar achteraf op moeten inbinden en zoiets kan zowel voor de provincie als Heijmans schadelijk zijn.' De aanvoerder van het liberale smaldeel in de Brabantse Staten vermoedt dat er voor de Zuidelijke Rekenkamer voorlopig nog ruimschoots voldoende werk aan de winkel blijft. 'De regeldruk blijft onverminderd hoog en een extra complicatie is dat veel regels en bepalingen vervolgens weer omkleed worden met ontheffingen en vrijstellingen. De transparantie die we nastreven verdwijnt daarmee achter de horizon en het toezicht op de naleving wordt ingewikkelder.'



Achterkamertjes

Volgens Geeraedts wrekt zich in dit verband toch het feit dat we nog teveel in een 'handjeklap democratie' leven. 'De gang van zaken rond de Reconstructie is hier een mooi voorbeeld van. Ik vond het teleurstellend om te zien hoe dat ging. We hadden een basisregeling die al op voorhand door bepaalde externe partijen werd ondergraven met juridische dreigementen. Daarmee ging de geest uit de fles. In Cork zijn toen allerlei compromissen bekostuofd waarin wij veel te veel hebben toegegeven in de uitruil van belangen. Het ergste was nog dat dit gebeurde in allerlei achterkamertjes en dat wij als Staten te weinig kennis in huis hadden om te kunnen begrijpen wat daar nu eigenlijk allemaal geregeld werd. Met als gevolg dat we nu een Reconstructie krijgen die zijn doel voorbij schiet. Ik heb sindsdien een enorme hekel gekregen aan die manier van politiek bedrijven en doe er ook niet meer aan mee.' Dat de provinciale overheid in de toekomst zijn neus nog wel eens zal stoten, staat ook voor Geeraedts buiten kijf. 'Dat is ook niet zo heel erg. Als het maar op tijd wordt gesignaleerd en de stekken die men heeft laten vallen herstelbaar zijn. Het draait om de impact van de fouten. Als de afspraak met Heijmans staatssteun was geweest dan praat je over nogal wat. Dat wij ons beheersstatuut voor het grondbeleid niet op tijd gereed hebben is ook een fout, maar heeft minder gevolgen. Gelukkig hebben wij altijd de Zuidelijke Rekenkamer nog om de vinger op de zere plek te leggen.'



'De spelregels moeten deugen, dat is de kunst'

Statenlid Paul Wessels weet nog precies wanneer het politiek bewustzijn bij hem ontkiemde. 'Met mijn moeder heb ik in 1966 naar de 'Nacht van Schmelzer' voor de televisie zitten bekijken. Mijn moeder, altijd al behoorlijk bij de pinken, was razend over het onrecht dat het kabinet Cals toen werd aangedaan en over de opstelling van de KVP in de tweede kamer. Dat was voor mij het moment dat ik interesse begon te krijgen in wat er in de wereld om me heen allemaal gebeurde.' Wessels heeft diverse podia als volksvertegenwoordiger gediend. Hij begon als raadslid in zijn geboorteplaats Gennep.

Voor D66, een keuze die deels samenhangt met de tijdgeest van dat ogenblik toen alternatieve politieke bewegingen het establishment op de korrel namen. 'Ik was in die jaren een bonte hond die overal bovenop sprong. D66 was bezig met thema's die me aanspraken zoals de burger bij het bestuur, ontwikkelingssamenwerking, de Club van Rome en het milieu. Ook de persoon van Hans van Mierlo sprak mij erg aan.' De route naar Maastricht liep via een tussenstop in Den Haag. 'Tijdens Paars heb ik tussentijds in 1997 een vertrekkend Tweede Kamerlid moeten vervangen. Zes maanden heeft die periode geduurd.'

Vervolgens vroeg de partij hem om provinciaal de kleuren van D66 te dienen. 'In 1999 ben ik in de Staten gekozen. Mijn drijfveer? Ik vond en vind dat bij uitstek Limburg kansen heeft in Europa. Ik ben een groot voorstander van grensoverschrijdende provinciale Euregionale samenwerking op velerlei gebied. In de jaren '70 had D66 Gennep al contacten met jongeren van de FDP in Duitsland en voelden we al de komst van het toekomstige Europa van de Euregio's. Die perceptie op Duitsland is voor Limburg ook belangrijk, want onze economische kansen liggen niet op de Noord-Zuid maar op de Oost-West as.'

De joviale Wessels is de eerste om toe te geven dat hij heeft moeten wennen aan het bestaan van de Zuidelijke Rekenkamer. 'Toen we als Staten dual gingen kregen we twee hoofdtaken in onze portefeuille: het stellen van kaders voor beleid en controle van het bestuur. Ik zat er toen nog maar net en was met dat tweede aspect nog niet zo bezig. Later is dat sterk gegroeid.' Dat de rekenkamer in Limburg toch redelijk snel muurbloempje af was kwam niet in het minst door de bemoeienis van VVD-Statenlid Jos van Rey. 'Hij verdient daarvoor veel *credits*. Als parlementariër had hij in Den Haag al gezien wat het nut is van de Algemene Rekenkamer. Mede door hem is de Zuidelijke Rekenkamer aangescherpt tot wat zij nu is: een instrument dat als geen ander Statenleden in staat stelt hun taak als gekozenen te vervullen.'

Een spiegel voorhouden

In Limburg betrad de nieuwe rekenkamer volgens Wessels een volstrekt maagdelijk gebied. 'Controle op wat er gebeurt met beleid dat wordt uitgezet en het prijskaartje dat daaraan hangt is hier nooit zo uitdrukkelijk aan de orde geweest. Noch bij de provincie, noch bij de gemeenten. Bij de gemeente maakten we na de herindeling van 1973 wel mee dat we drie, vier jaar met de jaarstukken achter liepen. *Hebben we meer overgehouden dan het jaar daarvoor?* Maar ook bij de provincie is er jarenlang absurd veel overgehouden en aan de reserves toegevoegd. Mede daardoor zijn we ook gaan beseffen dat het de moeite loont om de afrekening beter te controleren en te onderzoeken wat ze ervan gebakken hebben. De rekenkamer heeft dit inmiddels ook gedaan.' Onder invloed hiervan deed bij het Gouvernement ook een nieuwe taal zijn intrede, merkt de D66-er op. 'Begrippen als rechtmatigheid en doel-



matigheid komen de laatste tijd steeds meer op. Dat maakt het werk van een Statenlid interessanter maar ook ingewikkelder. Naast het bekende begrip rechtmatigheid wordt er niet alleen meer op gelet of 'de kas met de rekeningen en de bonnetjes' wel kloppen, maar ook of het geld nuttig is besteed en of de beoogde doelen efficiënt en effectief zijn bereikt. De spelregels moeten deugen, dat is de kunst. Ik denk dat de rekenkamer ons moet helpen om bij het begin van de beleidscyclus de goede kaders te stellen, zodat voor de Staten duidelijk wordt dat het beleid afrekenbaar is. Voor ons is dat een knap lastig proces.'

Wessels is erg te spreken over de opstelling en handelwijze van de rekenkamer tot nu toe. 'Ze geven ons het gevoel dat we niet al onze boontjes zelf hoeven te doppen en dat er iemand is die over onze schouder meekijkt. Tegelijk moeten we ons ook een spiegel voor durven houden. PS doet tot op heden te weinig met de rapporten van de rekenkamer. Ik bedoel dit niet in verwijtende zin, ik constateer alleen dat we bij al onze drukke besognes niet alert genoeg zijn. Dat komt mede omdat Limburg als een van de weinige provincies geen burger Statenleden kent die ons kunnen ondersteunen, zodat wij meer tijd krijgen voor het toezicht op de gedeputeerden. Vooral voor kleine fracties zoals D66 is dat een aderlating. Wat het ook niet makkelijker maakt is dat de coalitie hier toch met enige regelmaat een muur optrekt als de resultaten van onderzoeken van de rekenkamer aan de orde komen. Er is weinig ruimte om te manoeuvreren waardoor er vaak spastisch met die rapporten wordt omgegaan.'

Met opgeheven hoofd

Dat bevreedt de links-liberaal des te meer daar er volgens hem over



de kwaliteit van het werk van de rekenkamer niets te klagen valt. 'Ze stellen zich onafhankelijk, positief kritisch en kietelend op. Het is nooit het oogmerk om leden van GS af te slachten, maar de rekenkamer neemt geen blad voor de mond.' Dat neemt niet weg dat GS van Limburg doorgaans niet de champagne open trekken als er een rapport op hun bureau belandt. 'Ik denk dat ze wat ruimhartiger de adviezen tegemoet zouden moeten treden. Veel van de aanbevelingen van de rekenkamer nemen ze wel over, maar het gaat toch vaak vanuit de verdediging. Als je het als bestuurder teveel als een persoonlijke aanval beschouwt is de kans kleiner dat je er wat van leert. En dat willen we toch; *een lerende organisatie*. Daarom vind ik dat de Zuidelijke Rekenkamer, na het uitbrengen van rapporten en toezeggingen door GS en PS om het beter te gaan doen, deze verbeterlagen zou moeten monitoren op naleving.'

Zelfs nu ook bij de provincies de hand op de knip gaat, pleit Wessels voor meer armslag voor de Zuidelijke Rekenkamer om de Statenfracties in Limburg nog beter bij te kunnen staan. 'In de Staten zitten we vaak te zeuren over de kosten voor controle en of het niet allemaal wat goedkoper kan, terwijl we relatief weinig geld kwijt zijn aan een van de belangrijkste functies die de volksvertegenwoordiging kent: een gedegen controle van de macht.' Minstens twee verslagen van de rekenkamer spraken hem persoonlijk erg aan. 'Allereerst het onderzoek naar de Calamiteiten- en Rampenplannen. Dat boeide mij zeer omdat toen Gennep in 1993 dreigde onder te lopen omdat de Maas buiten zijn oevers trad ik wethouder in de gemeente was. Maar ook het verhaal over natuurcompensatie in de ecologische hoofdstructuur kreeg een fraai vervolg. Dankzij dat rapport gaan we die zaak nu scherper aanpak-



ken en via internet de burger er meer bij betrekken. Ook ben ik blij dat de rekenkamer een inmiddels heet Limburgs hangijzer als de Ruimte voor Ruimte-regeling, waar veel geld en risico's aan vast zitten, tegen het licht houdt. Inmiddels hebben de Staten besloten eerst te wachten op de uitkomsten van dit onderzoek voordat er nieuwe financiële verplichtingen met deze regeling worden aangegaan.'

Als het aan hem ligt mag de Zuidelijke Rekenkamer in de toekomst ook haar vleugels uitslaan naar andere provincies. 'De toegevoegde waarde van een Zuidelijke Rekenkamer is dat de maat te groot is om te verenigen tot een exclusief Limburgs belang. Met alle respect voor mijn collega's in de Staten in Maastricht; een robuuste rekenkamer leidt tot meer vergelijk en perspectief, een ruimere kijk, goede *helikopterview* en minder tot navelstaren. Van mij mogen Zeeland en Gelderland er daarom best bij.' Wessels hoopt dat het onderzoeksorgaan doorgaat op de weg die vijf jaar terug werd ingeslagen. 'Dat wil dus zeggen: een onafhankelijke houding plus de uitstraling en het imago die daarbij horen. En ga er de harde kantjes niet vanaf halen. De rekenkamer moet tegenspartelende coalitiepartijen en bestuurders met opgeheven hoofd tegemoet blijven treden.'



'Liever een rekenkamer die de grenzen opzoekt dan een die altijd op veilig speelt.'

Sinterklaas is nog in geen velden of wegen te bekennen, maar Hermen Vreugdenhil, Statenlid voor de CU-SGP in Noord-Brabant heeft al een verlanglijstje klaar liggen. Waar het toekomstige onderzoeken van de Zuidelijke Rekenkamer betreft, dan. 'Ik zou graag zien dat de uitvoering van de Reconstructie in Brabant goed wordt doorgelicht. Waarbij het voor mij op dit moment nog de vraag is of de rekenkamer dit voor haar rekening moet nemen of dat we er een parlementaire enquête aan moeten wijden. De commissie Beleidsevaluatie buigt zich hier ook over en het college is gedwongen om uitleg te geven over de gang van zaken rond het LOG Bladel/Hulsel, maar voor mijn fractie is dit slechts het begin. In Limburg staat de Reconstructie inmiddels bij de rekenkamer op de onderzoeksagenda. Ik ben benieuwd hoe ze dat daar gaan doen, hoewel de manier waarop beide provincies die herinrichting van het platteland hebben opgepakt niet vergelijkbaar is. Verder zou het me wat waard zijn als de rekenkamer ook de aanbesteding van het busvervoer onderzoekt. Dat is een thema dat dicht bij de belevingswereld ligt van de gemiddelde Brabander.'

Vreugdenhil maakte bij de verkiezingen van 2007 zijn debuut in de Staten. 'Mijn hart ligt bij de fysieke omgeving. Ik ben christen en overtuigd aanhanger van het idee van rentmeesterschap, het zorg dragen voor natuur en landschap. Juist bij de verwezenlijking van die uitgangspunten kan de provincie een grote bestuurlijke rol spelen. Het evenwicht tussen bouwen en bewaren, tussen ecologie en economie; het zijn allemaal zaken die bij de provincies op hun bord liggen. Zeker op dit moment komt het erop aan om de goede afwegingen te maken. De ingrijpende bezuinigingen die op til zijn vragen om scherpe en heldere keuzes voor de toekomst van Brabant. Dat maakt de politiek spannend en belangrijk.'



Bij de debutant op het podium van de Staten stond nog niet scherp op het netvlies wat de rekenkamer voor hem kon betekenen. Nu weet hij dat wel. 'Meer dan voorheen is het controleren van GS een belangrijke bezigheid voor PS geworden. De Zuidelijke Rekenkamer speelt daar een prominente rol in. Als Statenlid moet je geholpen worden in je taak als toezichthouder. Dat stelt je in staat op hoofdlijnen beleid te gaan voeren en dat is de wijze waarop de Staten moeten functioneren. Voor een eenmansfractie als de onze ligt het nog moeilijker. Er komen bij de politiek vaak signalen binnen van zaken die niet lijken te kloppen. Statenleden hebben dan wel in de smiezen dat er ergens iets niet in de haak is, maar het ontbreekt ze vaak aan tijd en energie om zulke dossiers tot in detail uit te spitten en alles boven water te krijgen. Een onderzoek van die omvang kunnen wij niet aan.'

Een dankbare bondgenoot

Vreugenhil omschrijft de Zuidelijke Rekenkamer als een 'fantastisch instrument en een dankbare bondgenoot'. Je zou van minder gaan blozen. 'En toch is het zo', vindt hij. 'Ik kan dossiers aanwijzen waarin wij als Statenfractie regelmatig actief waren, maar er toch niet doorheen kwamen. Zo'n rapport van de rekenkamer helpt dan om het debat open te breken. Sommige aanbevelingen hebben ook echt tot koerswijzigingen in het beleid geresulteerd. Uit de statendiscussie over het rapport grondbeleid bijvoorbeeld is een concreet andere kijk op het grondbedrijf ontstaan. Bovendien hielp het ons om een goed beheersstatuut te maken. En dankzij het onderzoek over natuurcompensatie hebben we een aantal knelpunten op dit gebied uit de weg kunnen ruimen. Ingrijpen in het landschap in Brabant is van oudsher een kerntaak van de



provincie. Mede door dat onderzoek hebben we nu een beleid weten te formuleren waarin we de compensatie van het verlies aan natuurwaarden wel weten af te dwingen.'

Hij gelooft dat de rapporten van de rekenkamer vooral ook aanslaan omdat ze niet alleen toegankelijk zijn voor insiders. 'Ze durven het aan om scherp en helder te formuleren. Dat vind ik een groot pluspunt van hun onderzoeken, ze zijn niet voor tweërlei uitleg vatbaar. Vrijwel al hun rapporten zetten de zaak in beweging. Dat is trouwens ook een compliment aan de Staten, want die sturen dat proces aan.' De representant van CU-SGP gelooft daarom dat de Zuidelijke Rekenkamer zich in de vijf jaar van haar bestaan ontwikkeld heeft tot een sterk merk. 'Ik denk dat hun imago heel goed is. Ze zijn feitelijk, onafhankelijk en hebben de naam stevige conclusies niet te schuwen. Ik spreek vaak politici uit andere provincies en daar kom ik dan veel jaloezie tegen op Brabant.'

Voor hagiograaf is Vreugenhil echter niet in de wieg gelegd. 'Ik ben ook vaak heel kritisch richting de rekenkamer en slik zeker niet alles van ze voor zoete koek. Ik vind dat ze soms oninteressante kwesties bij de kop nemen. En ze pakken een stuk publiciteit door hard uit de hoek te komen. Als dat voorziet in het leveren van munitie voor ons heb ik daar trouwens geen moeite mee. Bij het grondbeleid bijvoorbeeld werden sommige elementen extra scherp aangezet. Op die momenten zoekt de rekenkamer bewust de grens op. Ik mag dat wel. Liever een rekenkamer die de grens opzoekt dan een die altijd op veilig speelt. Dat duidt op durf. Bovendien is het ook goed voor het profiel van de provincies. Er is veel kritiek op die provincies en bij het publiek is weinig aandacht voor provinciaal beleid. Door het optreden van de rekenkamer staan



aspecten daarvan ineens wel volop in de schijnwerpers.'

Duale cultuur

De jonge volksvertegenwoordiger van protestantse huize vindt dat GS nog te vaak in een kramp schieten van een rapportage van de rekenkamer. 'Mijn indruk is dat ze meestal toch proberen die onderzoeken te bagatelliseren of er een draai aan te geven. Hun eerste reactie op een aantal verslagen hebben ze daarom ook moeten herzien. Ik ben daar niet happy mee. Natuurlijk zijn die rapporten voor bestuurders vaak niet altijd even vleiend. Maar hoe vervelend ook, er komen soms dingen boven tafel die ze gewoonweg niet door hadden. Wij gebruiken de uitkomsten van de onderzoeken om een beter bestuur te krijgen, niet om met GS af te rekenen. Op die wijze bekeken hebben die rapporten ook een echte meerwaarde. De laatste tijd geloof ik dat er een positieve wending gekomen is in de houding van GS. De komst van een nieuwe commissaris van de Koningin heeft daar volgens mij ook mee te maken.' Vreugdenhil vindt dat het optreden van de Zuidelijke Rekenkamer past in een bredere trend. 'Ik meen dat er in Brabant steeds meer een duale cultuur begint te ontstaan. Dat lag vroeger anders; dan stuitte je als Statenfractie op een massief coalitieblok waar niet doorheen te komen was. Als Staten hebben we inmiddels laten zien dat we een niet te managen factor zijn geworden. Neem nu het recente debat over de veehouderij. Dat was, geïnitieerd door het burgerinitiatief, een écht duaal debat van de Staten uit. Net als bij Essent was er een onderwerp in het geding dat heel veel Brabanders bezig houdt. Onze burgers krijgen steeds meer in de gaten dat we ervoor gaan en aanspreekbaar zijn op relevante thema's. Het maatschappelijk veld ging vroeger rechtstreeks



naar GS om zijn zaakjes te regelen. Nu loopt het veel meer via de Staten. Dat draagt duidelijk bij aan de positionering van de Staten en de volwassenheid van het middenbestuur. En je laat zien dat beleid niet altijd hoeft *door te rollen* nadat het eenmaal vastgesteld is en dat PS de lef hebben om bij te stellen als dat nodig is.'

De Zuidelijke Rekenkamer richt haar vizier van meet af aan op Limburg en Brabant. Vreugdenhil vindt dat een 'mooie schaal'. 'Als het gebied groter wordt ontstaat het risico dat zo'n instituut onherkenbaar wordt en dat je er als Statenlid geen band meer mee kunt opbouwen. Nu tref je elkaar in de wandelgangen en zijn de lijntjes kort.' Bij het scheiden van de markt heeft hij nog één advies voor de directeur van de rekenkamer Piet de Kroon en zijn manschappen. 'Hou heel goed binding met je volksvertegenwoordiging. Zij krijgen de signalen binnen waar de rekenkamer haar voordeel mee kan doen. En zet je middelen en capaciteit in op terreinen waar je het verschil kan maken.'



'Is het glas half vol, of is het glas half leeg?'

Toen Margriet van Tulder, fractievoorzitter van GroenLinks in de Staten van Limburg, deel uit ging maken van de Programmaraad van de Zuidelijke Rekenkamer betrad ze geen *terra incognita*. Als raadslid in Venlo was ze voordien een van de gangmakers bij de totstandkoming van een gemeentelijke rekenkamer. 'Die bestond al voordat het wettelijk moest en de dualisering van het lokale bestuur een feit was. Wat de Zuidelijke Rekenkamer nu doet, wilden wij in Venlo toen al. Onze partij heeft van meet af aan sterk ingezet op een onderzoeksinstituut dat de raad in staat moest stellen de uitvoering van beleid scherp in de gaten te houden. In die tijd heb ik ook nog een tijd deel uitgemaakt van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. De materie is me dus niet onbekend.'

Het controleren of de macht er geen rommeltje van maakt sloot vanaf het begin van haar politieke carrière nauw aan bij haar persoonlijke interesse. 'Ik heb iets met onderzoek. Ik ben andragoog van huis uit, ben gepromoveerd aan de Universiteit van Nijmegen en was daar ook actief als wetenschappelijk onderzoeker. Ik wist dus iets van het vak van onderzoeken en had er veel aan gedaan.' Bij toeval kwam ze in de jaren negentig in het politieke metier terecht. 'Ik had altijd wel belangstelling voor maatschappelijke onderwerpen, maar voor mij was politiek in de eerste plaats iets voor huis-, tuin-, en keukengebruik. Een vriend van mij heeft me toen over de streep getrokken om bij GroenLinks op de lijst te gaan staan.'

In 1999 verruilde ze de gemeenteraad voor Provinciale Staten. Een keus die in meer opzichten goed bij haar paste. 'Ik ben geen publiekspoliticus. De verkiezingstijd bijvoorbeeld vind ik allesbehalve geweldig. Ik vind politiek interessant en leuk maar als volksvertegenwoordiger ben ik

minder gericht op het winnen van stemmen dan op het luisteren naar wat mensen van mij vragen. Daar komt bij dat de provincie op het moment heel belangrijk is. Zaken die mij aan het hart gaan zoals natuur, milieu en ruimtelijke ordening zitten allemaal in het takenpakket van de provincie.' In het begin vormde zich bij haar nog nauwelijks een beeld van wat de Zuidelijke Rekenkamer allemaal deed. 'Ik wist dat we samen met Brabant een professioneel bureau hadden opgetuigd en vond dat een heel plezierig idee, omdat dit je onderzoeksrol als Staten behoorlijk versterkt.'

Gaten en lacunes

In den beginne veroorzaakten de rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer nauwelijks enige reuring in de Limburgse politiek. Van Tulder heeft daar wel een verklaring voor. 'De eerste onderzoeken van de rekenkamer kwamen alleen in het Presidium van de Staten aan de orde. Daar hadden we de keuze om ze voor kennisgeving aan te nemen of ze door te sturen naar de Controlecommissie. Meestal werd er voor optie één gekozen met als gevolg dat er weinig aandacht aan werd besteed en ze in een zwart gat vielen. De toenmalige voorzitter van de Controlecommissie heeft geprobeerd die rapporten bij de Controlecommissie weg te zetten zodat de politiek ook de kans krijgt er iets mee te doen. Hoewel dat niet gelukt is, heeft dat wel tot resultaat gehad dat er meer aandacht was voor de rapporten.' Het eerste verslag waarmee politiek daadwerkelijk iets gebeurde had als onderwerp de onderbesteding die jaar in, jaar uit de Limburgse begrotingsdiscipline kenmerkte.

'Al die tijd gaf de provincie minder geld uit dan er binnen kwam. Wat er resteerde werd toegevoegd aan reserves en voorzieningen. De overheid



verwordt dan tot een soort spaarbank, en daar betaalt de burger geen belasting voor. Het rapport van de rekenkamer legde dit patroon duidelijk bloot. Uit het rapport ontstond een stevig politiek debat.' Ook de bevindingen van de interprovinciale rekenmeesters over de natuurcompensatie deden in Maastricht de nodige stof opwaaien. 'De rekenkamer heeft een neusje ontwikkeld voor thema's die er toe doen. Er wordt goed geluisterd naar wat de partijen in Limburg vragen en er wordt goed gekeken naar de taken en bevoegdheden van de provincie. Daardoor ontstaat een goede mix van de onderwerpen die ze zelf op hun agenda zetten en wat wij ze vragen te onderzoeken.' Mede hierdoor heeft de Zuidelijke Rekenkamer volgens Van Tulder de laatste jaren in Limburg aan gezag en reputatie gewonnen. 'Hun grote kracht is dat ze heel gericht objectieve feiten en informatie over beleidsthema's van de provincie boven water weten te halen. Als Statenleden krijgen wij karrenvrachten met rapporten te verwerken. Het probleem met al die rapporten is altijd dat er toch een beetje uitkomt wat de opdrachtgever wil. Is het glas halfvol, of is het glas halfleeg, de richting is tevoren vaak al min of meer bepaald. Bij de verslagen van de rekenkamer ligt dat anders. Waarbij volstreekte objectiviteit in dit soort dingen niet bestaat; je kleurt altijd zelf in als Statenlid. De Zuidelijke Rekenkamer stelt zich in haar bevindingen zorgvuldig op. Ze analyseren helder, zetten complexe dossiers goed op een rijtje en adviseren heel concreet. Waar zitten de gaten en lacunes, en waar moeten zaken verbeterd worden? Een pluspunt vind ik verder dat de rapporten goed en toegankelijk geschreven zijn.'



Een hamerstuk

De politica uit Noord-Limburg betreurt het wel dat PS haar inziens onvoldoende met de onderzoeken doen. 'Ik denk dat als rapporten van de rekenkamer op de agenda staan ze altijd voorzien moeten zijn van een Statenvoorstel waarin is aangegeven op welke van de aanbevelingen actie wordt ondernomen. Het mag nooit meer zo zijn dat een rapportage van de rekenkamer als een hamerstuk wordt afgedaan, zoals in de beginperiode nog wel eens gebeurde. Momenteel wordt politiek nogal sterk bepaald hoe open de Staten tegen die onderzoeken aankijken. CDA en PvdA vormen momenteel samen een niet zo brede coalitie. Met de VVD in de oppositie hebben die twee partijen de neiging de rijen meteen te sluiten zogauw er kwesties aan de orde komen die gevoelig kunnen liggen binnen dit verbond. Die houding is jammer, want als je een dergelijk rapport meer durft te zien als een leermoment krijg je een beter beleid.'

Dezelfde defensieve opstelling treft ze aan binnen GS. 'Ze gaan mee tot zover het hen uitkomt, maar ik heb wel de indruk dat ze de rapporten heel serieus nemen. Toch denk ik dat er meer uit te halen zou zijn voor het college dan nu gebeurt. Aan de andere kant: de rekenkamer heeft nu haar pijlen gericht op de *Ruimte voor Ruimte-regeling*. Dat was voor GS reden om met een beslissing over de herfinanciering van deze maatregel te wachten totdat dit rapport er is. Dat geeft het belang van het werk van de Zuidelijke Rekenkamer goed aan. We zijn in PS nu bezig met een evaluatie van de rekenkamer. Daar kijken we erg kritisch naar. De themakeuze, de kwaliteit van de onderzoeken, de tijd die ze er aan besteden; het passeert allemaal de revue. Op het moment heb ik overigens niet het idee: dáár gaat het mis.'



Van Tulder is het iets waard als de Zuidelijke Rekenkamer er een nieuwe opdracht bijneemt. 'Ik zou graag zien dat ze ons ondersteunen in onze analyse van en controle op de begroting en de jaarstukken. Dat houdt in: samen met PS kijken of helder is wat we met ons beleid beogen en wat het kost. Wat mij betreft nemen ze dat standaard in hun jaarprogramma op.' De Limburgse voorvrouw van GroenLinks trekt een parallel met het isoleren van een woning. 'Daar krijg je een compleet overzicht van alle denkbare maatregelen, wat ze kosten en wat ze opleveren aan energiebesparing. Zo moet het met beleid ook, doelen omzetten in indicaties die voor mij als Statenlid te doorgronden zijn. De rekenkamer krijgt dan een nog zinnigere rol in het verhelderen van het beleid.' Een dubbel advies heeft ze voor het onderzoeksorgaan dat een eerste lustrum achter zijn naam kan zetten: 'Blijf net zo zichtbaar voor Statenleden als nu al het geval is. De Staten moeten het gevoel houden dat het hún rekenkamer is, maar hou wel de onafhankelijkheid in de gaten.'



'Op een politiserende rekenkamer zitten we niet te wachten'

Als het gaat om de Zuidelijke Rekenkamer kan Thoon Essed, gedeputeerde Bestuur en Middelen in Noord-Brabant aanspraak maken op een dubbelrol. Als lid van de *Vorbereidingscommissie Rekenkamer Noord-Brabant en Limburg* was hij een van de architecten van dit orgaan. Maar op het pluche heeft hij de laatste jaren ook aan den lijve mogen ervaren wat het betekent om op de vingers te worden getikt. Van het nut van een Zuidelijke Rekenkamer hoefde Essed trouwens van meet af aan niet overtuigd te worden. 'Ik ben tien jaar beleidsmedewerker op het ministerie van Financiën geweest. Daar zag ik van nabij hoe de Algemene Rekenkamer werkte en welke positieve effecten dit had op het functioneren van ambtelijke organisaties. Een rekenkamer is écht een instrument ten bate van een gezonde democratie. Elke overheid of bestuurslaag zou over een soort van rekenkamer moeten willen beschikken.'

Het stond Essed in 2005 helder voor ogen hoe die Zuidelijke Rekenkamer diende te gaan werken. 'Het moest geen *afrekenkamer* worden, we zaten niet op een politiserende rekenkamer te wachten. Het zou trouwens ook een brevet van onvermogen van de Staten zijn als die dat zover zouden willen laten komen, zo vond de werkgroep destijds. Wat overigens niet wil zeggen dat bepaalde rapporten geen politieke consequenties kunnen hebben. Het is niet onlogisch dat bevindingen van een rekenkamer leiden tot stevige debatten in de Staten, maar dat hoort geen doel op zich te zijn. Ze moeten ook leiden tot verbetering van bestuurlijke processen en beleid. Er moeten resultaten uit rollen waarvan we als provincie denken: *hier moeten we iets mee*. We kozen dus voor een rustige rekenkamer die niet aan *overkill* zou doen. Daarnaast stond voor ons kwaliteit voorop. Liever enkele onderzoeken met diep-



gang, dan kwantiteit als heersende maatstaf.'

De gedeputeerde van CDA-huize vindt dat de Zuidelijke Rekenkamer er anno 2010 in geslaagd is om deze missie waar te maken. 'Ik heb het gevoel dat de relatie tussen de rekenkamer en GS in balans is. Ze komen dichtbij, maar niet dichterbij dan henzelf en ook PS lief is. Daar hebben we wel beiden aan moeten werken. De rekenkamer was toch een nieuw fenomeen dat zich een plaats moest verwerven in het geheel. Het past prima in het pakket aan controle-instrumenten dat de Staten zelf tot hun beschikking hebben. Het hoort écht bij het duale tijdperk en stelt ook eisen aan de opstelling van de Staten. Als die er monistisch in zitten heb je er niets aan.'

Hoor en wederhoor

Dat neemt niet weg dat Essed als gedeputeerde een haat-liefde verhouding met de Zuidelijke Rekenkamer ontwikkeld heeft. 'Ik had ze meer op de inhoud verwacht dan jaren het geval is geweest. Ze hebben een zwaar accent gelegd op controle op de bedrijfsvoering en dat valt me in die zin tegen dat dit inhoudt dat er onevenredig veel rapporten binnen mijn portefeuille zijn uitgebracht. Je schrikt altijd even bij een rapport waarin kritische noten over je beleid of je organisatie worden gekraakt. Terwijl je weet dat iedereen daar 100% de intentie heeft om het goed te doen. Aan de andere kant heb je zoiets als bestuurder maar te accepteren. De Zuidelijke Rekenkamer houdt je scherp; als gedeputeerde heb je daar voordeel bij, het leidt immers steeds tot verbeteringen en met de kwaliteit van de rapporten is niets mis. Het komt wel voor dat er aanbevelingen worden gedaan die voor mij niet op dat detailniveau hoeven, maar zeker waar de rekenkamer focust op systeemfouten bewijst de



club zijn functie. Wat ik eveneens goed aan hun onderzoeken vind is dat ze hoor en wederhoor goed toepassen.'

Hij constateert dat de recentere projecten van de Zuidelijke Rekenkamer zich wat meer richten op de verbetertrajecten en wat minder op het wijzende vingertje. 'Dat toekomstgericht kijken juich ik toe. Een paar jaar terug hadden we dat dossier over de Rampenplannen. Daar lag, zeker in de publiciteit, wat mij betreft de nadruk teveel op alles wat verkeerd was gegaan.' Volgens de gedeputeerde die over het huishoudboekje van de provincie gaat, hebben rapporten van de rekenkamer in veel gevallen de beoogde louterende werking. 'Als ik zie hoeveel wij nadien investeren in verbetering van processen en regelingen geeft dat aan hoe serieus wij het instituut nemen. Waarbij ik er overigens niet mijn hand voor in het vuur steek dat fouten helemaal nooit meer zullen voorkomen. Belangrijk is verder dat onder invloed hiervan een zekere cultuurverandering in het apparaat tot stand komt. Daar horen wij als Gedeputeerde Staten een groot aandeel in te hebben. Meer controle en beter checken moeten wij aan de voorkant al oppakken. Volkomenheid bestaat niet in de bestuurlijke arena en zal ook nooit bestaan maar je moet als overheid wel de ambitie hebben dit na te streven en je moet de tijd nemen om de veranderingen die daarvoor nodig zijn te verankeren in je dagelijkse gang van zaken. Daar is geduld voor nodig. Een ambtelijke organisatie is een reuzentanker. De koers verleggen gebeurt langzaam en stap voor stap.' Essed zou het een gemis vinden als Provinciale Staten de traditie op gaan bouwen om voor elk wissewasje een beroep te doen op de rekenkamer. 'Ze hebben een pakket mogelijkheden tot hun beschikking dat op zich ruim voldoende is om *in control* te zijn. Er is geen enkele belemmering om in de



commissie Beleidsevaluatie bijvoorbeeld zaken aan te kaarten. PS heeft ook bewezen het college kritisch te volgen daar waar het gaat om onderzoek op grond van artikel 217A van de Provinciewet. Gedeputeerde Staten is behoorlijk ruimhartig in het verstrekken van informatie daarvoor. Als ik naar mijn portefeuille kijk, kan ik eigenlijk zo gauw geen dingen bedenken waarvan ik denk: *jeetje, het is maar goed dat ze dit niet weten.*'

Gouden handdrukken

Van de onderwerpen die de Zuidelijke Rekenkamer in Brabant de afgelopen jaren ter hand nam, springen er voor Essed twee uit. 'Natuurlijk het verhaal van de regeling voor vertrekkende medewerkers. Vanwege de impact die dit heeft gehad. Alarmerende verhalen over gouden handdrukken scoren natuurlijk enorm in de publiciteit en veroorzaken grote imagoschade. We hebben nu de strikt bedrijfseconomische benadering verlaten en gekozen voor een wat meer formeel-juridische insteek. Maar ook het onderzoek naar de communicatie van de provincie vond ik heel aardig. Het legde over de volle breedte de vinger op de zere plek en liet zien dat er sprake was van te weinig gezamenlijkheid en dat we hier in huis teveel in kokers denken en werken.'

Van de toekomst van de Zuidelijke Rekenkamer heeft hij wel een beeld. 'De rekenkamer moet haar huidige positie stabiliseren en zorgen dat ze haar neutraliteit behoudt. Wat mij betreft mag de rekenkamer ook de ruimte nemen om onderzoeken te doen waarin ook de rol van Provinciale Staten wat pregnanter aan de orde komt. En ik zou het plezierig vinden als Zeeland erbij komt. Dan kan de rekenkamer nog meer massa maken, zich verder specialiseren en de diepte ingaan.'



Ook voor de symboliek zou het wel aardig zijn en op een bepaalde manier kun je zo ook tot een *benchmark* voor de drie zuidelijke provincies komen.'



'Het is politiek de dood in de pot als je in jezelf gekeerd raakt'

Ze woont in zo'n typisch Limburgs dorpje aan de Maas waar een filmcrew vergeten lijkt te zijn om de rekvisieten en decors mee te nemen. De kerk op een verhoogd plateau in het midden, een cafeetje dat op deze vroege maandagmorgen nog gesloten is, een straatweg die zich langs rustieke vakwerkhuizen slingert. Iets verderop komt een begrafenismotortaxi stapvoets aanrijden; nabestaanden staan ingehouden te snuffen. Te midden van deze haast achteloze schoonheid woont PvdA Statenlid Marijke Clerx in een pittoreske, verbouwde boerenhoeve waar vijf generaties familie haar zijn voorgegaan. Ze is al weer even terug op het oude nest na een aanzienlijke periode voor de FNV in de Randstad actief te zijn geweest.

'Als je bij een vakbond werkt raak je automatisch snel betrokken bij de politiek. In die tijd ben ik onder andere één termijn raadslid in Amsterdam geweest. Twee jaar nadat ik opnieuw in Limburg ging wonen kwam ik in 1999 in de Staten terecht. Het waren hier wel heel andere thema's waarmee ik in aanraking kwam zoals in het begin de jeugdzorg. Later ben ik me ook gaan bezighouden met onderwerpen als werkgelegenheid en economie. Bij uitstek heb je het dan over zaken waarvoor de provincie een heel belangrijk platform is. Beleid op dit terrein kun je niet aan gemeenten overlaten, dat moet regionaal worden geregeld. Neem technologische innovatie; dat wordt zelfs op de schaal van Zuidoost-Nederland ingestoken. Juist omdat je voortaan Europees moet denken wint dat middenbestuur aan belang.'

Als het over de Zuidelijke Rekenkamer gaat schiet haar een 'grappig' voorval te binnen. 'Toen ze bezig waren met hun onderzoek naar de doeltreffendheid van de natuurcompensatie zijn ze met de kadastrale kaart het veld ingetrokken om te meten wat er in de praktijk van die

regeling terecht kwam. Ik vond dat leuk, verrassend en onorthodox. Gewoon met de laarzen aan, hop het land in, met de poten in de löss. Dat leverde een mooi beeld op.' Over nut en noodzaak van de Zuidelijke Rekenkamer had Clerx aanvankelijk weinig uitgesproken gedachten. 'Door de komst van het duale systeem moet je als PS iets in handen hebben om te controleren of GS doen wat afgesproken is. Dat daar een apart instituut voor nodig was, vond ik vanzelfsprekend. Nu ik zelf in de Controlemissie van de Staten en de Programmaraad van de rekenkamer zit, verdiept het besef zich dat zo'n instelling belangrijk is voor het goed functioneren van PS. Ik zie de rekenkamer als een rechterhand van PS; ze zijn er voor ons.'

Neutraliteit

Een belangrijke kracht van de Zuidelijke Rekenkamer noemt ze de neutraliteit die de organisatie in haar houding en optreden in acht neemt. 'Ze opereren zelfstandig, open en redelijk autonoom, maar maken van hun rapporten geen politiek gebeuren. Wat mij betreft blijft dat ook zo.' Hoewel haar partij mede vorm geeft aan GS in Limburg probeert ze het coalitiebelang duidelijk te scheiden van het statenbelang. 'Ik noem het rapport reserves en voorzieningen en het rapport bij de jaarstukken. Vooral dat eerste was voor mij nogal onthullend, als je het afzet tegen de politieke praktijk waarin we moeten roeien met de riemen die we hebben. Terwijl er voor de Staten meer financiële ruimte te vinden zou zijn wanneer er anders over de reserves en voorzieningen wordt gerapporteerd. Bij de discussie over dat rapport maak ik me sterk voor de Staten en zo voel ik dat ook. Het gaat dan nadrukkelijk om het belang van de Staten en niet van de coalitie. GS waren niet zo blij met deze



rapportage, maar wij konden er beslist wat mee.'

Waar een aantal rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer in Brabant tot maatschappelijke commotie leidden is dat effect in Limburg geringer. 'Het heeft er in ieder geval niet mee te maken dat wij wat makkelijker zouden omgaan met kritische onderzoeken, want daarin zie ik weinig verschil met onze burens. Sterker nog; strijdig met wat je misschien zou verwachten gaat het er hier soms heel hardhandig aan toe tussen GS en PS. Ook de rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer spelen daar een rol in. Ik denk dat gevoeligheid van bepaalde thema's en de opstelling van de media in deze streek daar eerder debet aan zijn. Neem dat verslag over de salarissen in Brabant; dat is een onderwerp wat erg tot de verbeelding spreekt van de burger en daar duikt de pers natuurlijk bovenop. Ik betwijfel of de Limburgse media erg warm lopen voor een dergelijk rapport over bijvoorbeeld de onderbesteding.'

Toch ligt er volgens haar nog vuurwerk in het verschiet. 'Het onderzoek naar de *Ruimte voor Ruimte-regeling* ligt om meerdere redenen heel delicaat. Het is typisch zo'n onderwerp waar ook de partijen in de coalitie sterk verschillend over denken. Kort door de bocht: voor het CDA is de positie van de boeren in dit verhaal van groot gewicht, terwijl onze affiniteit meer bij milieu en landschap ligt. Daarnaast zien we dat er in dit domein ontzettend veel geld omgaat. Al met al een krachtenveld waarin je een objectieve partij als de rekenkamer goed kunt gebruiken. Zelf sta ik ontzettend te springen om het aanstaande onderzoek naar het Innovatiefonds. In Limburg staat de welvaart en de werkgelegenheid sterk onder druk. Via dit fonds willen we nieuwe bedrijvigheid aantrekken. Dat is niet alleen een kwestie van nieuwe technologie naar hier halen, ook de zachte, sociale kant van innovatie verdient prioriteit.



Ik ben benieuwd hoe die 'tweestrijd' vorm krijgt in de activiteiten van de Investeringsagenda 2009-2017, de Versnellingsagenda en het Innovatiefonds.'

Een aflopend mandaat

Clerx merkt dat haar optreden als Statenlid aan scherpte wint dankzij het spitwerk van de Zuidelijke Rekenkamer. 'Als volksvertegenwoordiger wil je dat de juiste dingen gebeuren in je provincie. Beleid hoor je te maken op basis van goede cijfers. Als die gegevens ontbreken wordt je makkelijker met een kluitje in het riet gestuurd. Goede rapporten helpen ons de juiste weg te kiezen en zonder de rekenkamer zou dat minder gestructureerd gebeuren. Om te zorgen dat beleid niet alleen papier blijft heb je de rekenkamer nodig. Ik merk dat GS in zijn algemeenheid de aanbevelingen van de rekenkamer over nemen. Soms is daarbij sprake van gesteggel en wordt er wat *gedaald*. Zeker als het een aanbeveling betreft die de speelruimte van GS verkleint. Maar ze zetten beslist niet de hakken in het zand. Waarbij het goed zou zijn als van tijd tot tijd ook wordt bekeken of er ook echt wat is gedaan met de aanbevelingen die men belooft uit te voeren.'

Volgend jaar loopt het mandaat voor de rekenkamer af. Tijd dus voor bezinning. 'Hoe gaan we verder na 2011? Ik zie weinig reden voor de Zuidelijke Rekenkamer om de koers ingrijpend te verleggen. Ze hebben hun marketing goed voor elkaar. Ze bezoeken de fracties in PS, komen op toogdagen, en volgens mij bestuderen ze alle agenda's van commissies. Als een van hun rapporten niet behandeld wordt trekken ze aan de bel. Heel beschaafd hoor, maar ze houden wel aan hun onafhankelijkheid vast.' Aan het eind van haar betoog breekt ze nadrukkelijk een lans



voor de 'gezamenlijkheid' van de Zuidelijke Rekenkamer. 'Het is de dood in de pot als je in jezelf gekeerd raakt en dat risico is groter als beide provincies een eigen rekenkamer zouden hebben. Je moet open staan voor prikkels van buiten Limburg en jezelf voeden met ervaringen van andere provincies. Om die reden kan Zeeland er wat mij betreft ook bij.'



'Bestuurders zouden vaker nee moeten durven zeggen'

Zijn mensen in principe te vertrouwen of is al te goed buurmans gek? Als politicus, belast met de controle op het beleid en de handel en wandel van bestuurders en ambtenaren, loop je vroeg of laat tegen zo'n psychologische spagaat aan. Oók Gerard Coonen, Statenlid voor het CDA in Brabant en lid van de Programmaraad van de Zuidelijke Rekenkamer. 'Vaak wordt in dat verband de uitspraak *vertrouwen is goed, controleren is beter* gebezigd. Ik ben van: *vertrouwen is goed*. Achter die visie gaat een mensbeeld schuil. Ik ga altijd uit van de integriteit van het individu waar ik mee te maken krijg. En de professionaliteit als ambtenaren in het geding zijn.' Tegen deze achtergrond staat hij soms ambigu tegenover de Zuidelijke Rekenkamer. 'Uit veel rapporten kun je opmaken dat Provinciale Staten er scherper bovenop moeten zitten. Is dat wel reëel? Als je de controlerende rol van PS totaal en *wettisch* maakt is het voor het gemiddelde Statenlid niet meer bij te houden. Doe je dat wel, dan wordt hij een schaduw-gedeputeerde en dat is ook ongewenst.'

Coonen voelde die ambivalentie het sterkst bij het rapport over de salarissen en wachtgeldregelingen bij de provincie Noord-Brabant. 'Daar was ik heel kritisch over. Er stonden aanbevelingen in met betrekking tot het personeelsbeleid die mij wat te ver gingen. Als politiek vind je daar vervolgens al gauw wat van, en voor je het weet zit je in een *Barbertje moet hangen* sfeer in plaats van: *wat kunnen we er mee*. Terwijl ons dat van meet af aan nooit voor ogen stond met de rekenkamer. Tegelijk constateer ik dat geen van de rapporten ooit gebruikt is als instrument om een gedeputeerde ten val te brengen. De rekenkamer heeft zich niet voor allerlei karretjes laten spannen.' Voor het Statenlid is dat laatste het bewijs dat de rekenkamer de



lakmoesproef goed heeft doorstaan. 'Ik stond er in aanvang wat sceptisch tegenover. *Voegt dit iets toe aan wat we al doen op dit punt en gaat dit niet de positie van PS ondermijnen?* Het werd ons ook opgelegd als uitvloeisel van het duaal stelsel; geen enkele partij had er zelf om gevraagd. Ik was vooral bang dat de rekenkamer een soort afrekenmachine zou worden. Ze kozen echter voor een loyale opstelling: *wij willen helpen om GS en PS beter te laten functioneren.* Die inzet wordt in toenemende mate waargemaakt. Men is er goed in geslaagd om van de rekenkamer een nieuw kwalitatief inhoudelijk en politiek instrument te maken.'

Teken aan de wand

Dat neemt volgens Coonen niet weg dat alle partijen aanvankelijk nogal eens om elkaar heen draaiden. 'We zien gelukkig dat de discussies niet zijn blijven steken in welles-nietes. De nadruk ligt op wat wij er als Statenlid, bestuurder en ambtenaar van kunnen leren. Dat houdt in dat je vooral tijd steekt in het kijken naar het verbeteren van het systeem'. Volgens Coonen is hierbij een teken aan de wand dat met name de latere rapporten integraal door Provinciale Staten werden overgenomen. De groei naar volwassenheid is daarmee zijns inziens voltooid. 'De degelijkheid van de rapporten wordt algemeen gewaardeerd. De bevindingen zijn doorgaans stevig en kritisch, maar ook secuur en gedegen. Ik denk dat het onderzoeksmodel dat de rekenkamer hanteert daar voor een groot deel debet aan is. Er wordt aan de voorkant duidelijk aangegeven wat de aannames zijn, hoe die onderzocht worden en welke stappen daarop volgen. Interessant is dat de rekenkamer in de loop van de tijd meer richting de algemene thema's is gegaan.



Door deze verbreding worden die rapporten politiek ook steeds relevanter.'

Onderzoeken of de overheid waarmaakt wat ze belooft is een van de aspecten die de rekenkamer bij haar speur- en spitwerk steevast in het vizier neemt. Dit element verdraagt zich misschien wel het minst met de dagelijkse politieke praktijk die steeds meer door de waan van de dag wordt geregeerd. 'Ik merk dat een deel van de Statenleden zijn *control-functie* om het zo maar eens te noemen onderwaardeert. Ze voelen zich niet thuis in de materie. En als je er wel werk van maakt kom je vanzelf een beetje aan de zijlijn te staan, want je scoort nu eenmaal beter als je voor de *headlines* gaat. Ik ben van mening dat inhoud en controle op één lijn moeten staan. Anders krijg je losse draden. We hebben binnen Provinciale Staten een aantal functionele commissies die zich bezighouden met controle, beleidsevaluatie en onderzoek van de bedrijfsvoering. Ik heb het idee dat sinds de komst van de rekenkamer PS zijn eigen onderzoeksrol minder serieus is gaan nemen. Daar zit toch het idee achter dat ze zich daar minder op hoeven te richten nu er ook een externe waakhond aan het werk is. Ook GS lijkt die kant op te gaan.'

Coonen zit inmiddels tien jaar in de Staten en maakt sinds vijf jaar deel uit van de Programmaraad van de Zuidelijke Rekenkamer. Hij was geruime tijd werkzaam bij de GGZ Midden Brabant waar hij zich vooral bezig hield met organisatorische kwesties. 'Ik ben dus wel vertrouwd met toezicht op financiën en het monitoren van beleid.' De CDA-er noemt zichzelf een 'hobby-politicus'. 'Ik heb er nooit mijn carrière van willen maken. Je moet het er bij doen want ik vind dat je met twee benen in de samenleving moet kunnen blijven staan.' Geldingsdrang is hem vreemd, aan politieke dagkoersen heeft hij een broertje dood.



Verder meent hij dat gekozenen vandaag de dag nog wel eens de neiging hebben om hun hand te overspelen. 'Als je toch hoort welke doelstellingen er soms worden nagestreefd. De luchtvervuiling tot nul procent terug brengen; toe maar. Terwijl tijd, gedrag en andere factoren niet te plannen zijn en zeker niet over een lange periode. Met als gevolg dat bestuurders worden opgezadeld met onhaalbare ambities. We maken elkaar hartstikke gek; bestuurders zouden wat vaker nee moeten durven zeggen. Het zou me wat waard zijn als we relativerender naar de werkelijkheid zouden kunnen kijken.'

Als hij de onderzoeken van de rekenkamer gedurende de afgelopen periode de revue laat passeren, pikt hij er moeiteloos een rode draad uit. 'Telkens blijkt weer dat de provinciale organisatie te weinig *in control* is. Er gaat een hoop goed, maar verbeteracties blijken toch altijd weer nodig. Bij het onderzoek naar de grondtransacties bleken beleidsstukken kwijt te zijn. Dat moet niet kunnen. Volgens mij helpt het veel als we ons bij de aanvang van de beleidscyclus beter realiseren wat wel haalbaar is en wat niet. Natuurlijk moet de politiek een punt op de horizon hebben, maar je moet ook concretiseren met middelen in de tijd. De verhouding tussen concreet beleid en de lange termijn is soms zoek en onze aannames staan soms bol van torenhoge verwachtingen. We leggen nu ons waterbeleid in alle details voor een periode van 30 jaar vast. Is dat wel zinnig gelet op ervaringen uit het verleden? Eerst hebben we decennia lang alle beken en rivieren recht getrokken en nu moeten ze weer meanderen.'

Een goed verhaal

Gegeven het feit dat perfectie niet bestaat kan Coonen leven met een



lichte discrepantie tussen ideaal en werkelijkheid. 'Het is niet erg als je aan de eindstreep niet exact zo uitkomt als het je bij aanvang voor ogen stond. Als je het maar uit kunt leggen en een goed verhaal hebt met sluitende argumenten. En vervolgens moet je heldere afspraken maken voor de volgende keer.' Volgens de poortwachter van het CDA zou het goed zijn als de rekenkamer zich wat meer op 'herhalingsonderzoek' gaat richten. 'Neem het weerbarstige dossier over de jeugdzorg. We hebben op basis van rapporten tal van maatregelen genomen om de wachtlijsten terug te dringen en de dienstverlening te verbeteren. Het zou de moeite lonen om de rekenkamer te laten bekijken in hoeverre die aanpak goed heeft gewerkt.'

Als lid van de Programmaraad van de Zuidelijke Rekenkamer heeft Coonen ook inzage in de rapporten van buurprovincie Limburg. Hij kijkt ze wel eens met een scheef oog in, maar daar blijft het bij. 'Dat komt ook omdat PS van Limburg het anders aanpakken. Net zo goed als hun manier van beleidsevaluatie afwijkt van die van ons. Dat heeft met een verschil in cultuur en politiek klimaat te maken. In Limburg staan de politieke partijen en GS doorgaans wat scherper tegenover elkaar dan in Brabant waar we op een aantal punten toch meer gezamenlijk optrekken. Dat Limburg en Brabant op dit vlak van elkaar afwijken vind ik overigens prima. Ieder zijn eigen identiteit. De ruimte om het anders te doen moet er daarom ook blijven.'



'Het is makkelijker regels te maken dan ze na te leven'

Ad de Kroon, de hoogste ambtenarenbaas bij de provincie Limburg verontschuldigt zich bij voorbaat. Hij werkt nog maar een paar maanden in Maastricht en heeft noch de lust, noch de last mogen ervaren van een rapport van de Zuidelijke Rekenkamer waarin zijn organisatie op de korrel werd genomen. Die vuurdoop komt ongetwijfeld later nog, maar het maakt zijn kijk op het functioneren van deze organisatie wat arbitrair. Dat neemt niet weg dat hij duidelijke opinies heeft over het afleggen van bestuurlijke verantwoordelijkheid in het algemeen en de betrokkenheid van een rekenkamer daarbij in het bijzonder.

'Ik was hiervoor gemeentesecretaris in Helmond. Daar hadden we wel een rekenkamerfunctie, maar geen autonoom opererend instituut. Ik vond het toen al een voorrecht om verantwoording af te kunnen leggen over de manier waarop je het door de gemeenteraad afgesproken beleid hebt uitgevoerd. Verder ben ik een tijd voorzitter van de landelijke Stichting Beleids- en Beheers Instrumentarium (BBI) geweest, die mede de basis heeft gelegd voor de productbegrotingen en de managementrapportages. En ik was voor de vereniging van gemeentesecretarissen lid van het Platform Doelmatigheid, waarin vertegenwoordigers van de drie overheidslagen dit thema verkenden en verdiepten onder het voorzitterschap van Kordes, de oud-voorzitter van de Algemene Rekenkamer. In die functie heb ik een hele reeks rapporten langs zien komen waarin controle op de overheid als hoofdonderwerp werd behandeld.' Waar het belang van dergelijke exercities hoort te liggen, stond voor De Kroon van meet af aan vast. 'Voor mij is het kernpunt: hoe kun je ervan leren? Dan is de vraag: wie is er schuldig niet de meest relevante. De benadering moet zijn: hoe kunnen we het morgen beter doen? In plaats van: wie deed het gisteren verkeerd? Wat onverlet laat dat het soms

onvermijdelijk is dat de politiek er een stevig doortimmerd oordeel over velt. Toen ik hier in Limburg aan de slag ging, kwam net de rapportage over de vertrekregelingen uit. Daar stonden veel aanbevelingen in waar we ons voordeel mee kunnen doen.'

Natuurlijk gezag

Volgens De Kroon valt de doorsnee ambtenaar in de meest zuidelijke provincie niet van zijn stoel bij de wetenschap dat er een onderzoek van de rekenkamer in aantocht is. 'Dat is mede te danken aan de zorgvuldige procedure die de rekenkamer er op na houdt. Je wordt gehoord en dat vind ik heel belangrijk. Daarbij komt dat een ambtenaar er steeds meer aan gewend raakt zich te laten onderzoeken. De tijd dat dit grote schrikreacties gaf is voorbij. Sterker, in het ambtelijk domein wordt met nieuwsgierigheid uitgekeken naar verslagen van de Zuidelijke Rekenkamer. We komen er ook meestal heel behoorlijk uit.'

Uiteindelijk draait het om de balans 'tussen procesmatig goed werken, zorgvuldigheid en slagkracht', vindt de directeur. 'Het komt nog wel eens voor dat er kritiek is op de gevolgde procedure of dat een dossier niet compleet is. Dat is natuurlijk nooit goed, maar de burger is veel meer geïnteresseerd in zaken als realisatie van beleid en goede dienstverlening. Zorg dat je je eigen regels naleeft is voor mij de belangrijkste conclusie die ik uit de rapporten trek. Het is makkelijker om regels te maken dan ze na te leven. Als blijkt dat het op de inhoud fout is gegaan moet je in de spiegel kijken. Als het onrechtmatig is ook. Maar een perfecte overheid bestaat niet en zelfs een bijna perfecte overheid is te duur.'

Het geheel overziend is hij van mening dat de Zuidelijke Rekenkamer



niet gebukt gaat onder een gebrek aan natuurlijk gezag. 'Ze bieden kwaliteit en werken zorgvuldig, en houden de distantie die nodig is om onderzoeken goed te kunnen doen. Wat mij betreft gaan ze op hoofdlijnen zo door. Ik zou wel graag zien dat ze zich wat meer gaan richten op de effecten van beleid. Wat werkt wel, en wat werkt niet? Op deze manier kan de rekenkamer ook een bijdrage leveren aan de grote bezuinigingen waar we ons als overheid voor gesteld zien. Dat zou ons helpen bij de ontwikkeling van beleid.'



'Wat meer tegengas zou zeker kunnen'

Tom Schulpen is directeur Middelen en lid van de Directieraad van de provincie Noord-Brabant. Zijn positie is niet altijd te benijden wanneer rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer het licht zien. Want als er harde noten worden gekraakt over de bedrijfsvoering voelt hij zich persoonlijk verantwoordelijk. 'Maar aan de andere kant', reageert hij, 'soms heb je een tik op de schouders nodig. Dat zien onze mensen ook in. De Zuidelijke Rekenkamer heeft zeker geen negatief imago bij de ambtenaren. Een rapport helpt de organisatie vooruit en stimuleert het zelfreinigend vermogen. Dat je er af en toe last van hebt, hoort er dan bij. Niemand hier in het provinciehuis zal het voorstel doen om de Zuidelijke Rekenkamer op te heffen. De Rekenkamer is een onmisbaar instrument in de *checks en balances* in het openbaar bestuur. Dat is hetzelfde als met de journalistiek. Je bent wel eens ongelukkig met bepaalde publicaties in de media, maar een vrije pers is een groot goed voor een vrije en democratische samenleving.'

Wat daarbij volgens hem helpt is de 'nette procedure' die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert als ze in een zaak duikt. 'Er bestaat een goed protocol en de dialoog tussen rekenkamer en ambtelijke organisatie is open en constructief. Er zit in Brabant geen schuurpapier in die relatie. We kunnen het soms hartgrondig met elkaar oneens zijn, maar we blijven altijd *on speaking terms*.' Daarnaast weten de Brabantse ambtenaren zich volgens Schulpen gesteund door hun gedeputeerden die, hoe zwaar de storm ook is die opsteekt, zich niet plegen te verschuilen achter hun management en personeel. 'Kijk, als voor de derde keer op rij blijkt dat de archieven niet in orde zijn, krijg je dat intern natuurlijk volkomen terecht stevig terug.'

Wat naar zijn oordeel niet wegneemt dat de houding tegenover de



rekenkamer de afgelopen vijf jaar is geëvolueerd op een wijze waar hij wel eens vraagtekens bij zet. 'Bij eerdere onderzoeken, zoals naar de Rampenplannen, was het verwijt dat we in een kramp schoten. Nu is het eerder omgekeerd en nemen we zowat alles over waar de rekenkamer mee komt. Wat meer tegengas zou duidelijk kunnen. Waarbij zeker onder de aandacht mag worden gebracht dat we in een complex huis zitten te werken. De begroting van de provincie is in zes, zeven jaar verdubbeld van 600 miljoen euro naar meer dan een miljard. In een korte tijd hebben we heel veel nieuw beleid moeten implementeren. Ik noem de nieuwe, zware financiële programma's zoals de investeringsagenda met de 5 grote Brabantse steden met een provinciale bijdrage van 350 miljoen, de kredietcrismaatregelen van 400 miljoen en de impuls voor de infrastructuur van eveneens 400 miljoen. Ook het feit dat je veel beleid als provincie niet alleen doet, maar samen met partners heeft gevolgen voor de eisen die je kunt stellen aan de uitvoering. Als de rekenkamer dit soort beleid onder de loep neemt is het wezenlijk hiermee rekening te houden.'

Heijmans transactie

De Brabantse directeur Middelen somt moeiteloos enkele verslagen van de rekenkamer op waar de organisatie haar voordeel mee heeft gedaan. 'Het rapport over de roemruchte vertrekregelingen was er zo een. Dat werd op onderdelen wat uitvergroot, maar een positief gevolg was wel dat herijking van het beleid plaatsvond. De Zuidelijke Rekenkamer onderzoekt nu de ontslagen over de afgelopen jaren opnieuw in het licht van het nieuw vastgesteld beleid. Ik heb vertrouwen in de uitkomsten hiervan. Het onderzoek naar de wildgroei van communicatie-uitingen



had als effect dat vervolgens de interne processen zijn aangepast. Ook uit het rapport over de rampenplannen kwam naar voren dat het op onderdelen beter kon terwijl wij juist dachten dat we de zaak goed op orde hadden. Vaak gold overigens dat we zelf al bezig waren om de problemen aan te pakken, maar het rapport hielp om de zaak in een versnelling te krijgen. Ineens staat volop de schijnwerper op zo'n thema en ontstaat de *sense of urgency* om sneller stappen te kunnen zetten.' Andere dossiers roepen echter een ambivalent gevoel op bij Schulpen c.s. 'De Heijmans transactie kwam toch wel als een donderslag bij heldere hemel. Als er wordt gerept over verkapte staatssteun is de eerste reactie: ik kan het me niet voorstellen. De tweede reactie is: hoe zit het nu feitelijk in elkaar? De suggestie werd gewekt dat wij Heijmans hadden bevoordeeld met een aantal grondaankopen door de provincie, terwijl dat later niet zo bleek te zijn. Het was mij liever geweest als, voordat de rekenkamer prominent de publiciteit zocht met dit punt, er tevoren afstemming had plaatsgevonden. Ik kan me overigens indenken dat de rekenkamer deze afstemming niet wil. Onafhankelijkheid is namelijk een groot goed. Beter alternatief zou zijn dat de Zuidelijke Rekenkamer geen persberichten uitbrengt, maar dat publiciteit plaatsvindt op basis van de behandeling van een rapport in Provinciale Staten: de doelgroep van de Zuidelijke Rekenkamer. Kortom, een evaluatie van het eigen mediabeleid door de Zuidelijke Rekenkamer kan geen kwaad.'

Van proces naar inhoud

De onderzoeken van de Zuidelijke Rekenkamer richten zich op de ambtelijke bedrijfsprocessen en minder op de inhoud van beleid en de



effecten ervan op de samenleving. 'Die proceskant is belangrijk, maar nog belangrijker zijn de effecten. Daar gaat het voor de samenleving juist om. Ik noem als voorbeeld het onderzoek naar de natuurcompensatie. Daar viel volgens de rekenkamer het nodige op het proces aan te merken. Terwijl de bereikte resultaten voor Brabant prima zijn en deze ook door onze maatschappelijke partners zeer positief worden gewaardeerd. Het risico van zo'n benadering is dat je heel makkelijk een prima proces kunt hebben doorlopen zonder de onderhavige problemen te hebben opgelost. En omgekeerd natuurlijk. De Algemene Rekenkamer in Den Haag bijvoorbeeld doet veel meer aan inhoudelijke evaluatie. Ik zou ervoor zijn dat de Zuidelijke Rekenkamer zich durft uit te spreken over de vraag of een bepaald beleid ook écht zoden aan de dijk zet. Met als resultaat dat de Zuidelijke Rekenkamer van gedegen procesonderzoeker naar innovatief inhoudsonderzoeker doorgroeit. Dan krijg je rapporten met thema's die de burger sterker interesseren. Nu gaat het te vaak over het functioneren van de interne provinciale organisatie maar dat is niet de echte werkelijkheid voor de burgers.' Schulpen durft het aan om de stoute schoenen aan te trekken. 'In de trits rechtmatigheid, efficiency en doeltreffendheid geldt de laatste voor mij als het meest wezenlijk als het om beleid gaat. Rechtmatig handelen moet gewoon en doen we ook. De accountant onderzoekt dat van jaar tot jaar. Inefficiëntie kost natuurlijk altijd geld en moet worden vermeden, maar de maatschappelijke verspilling is het grootst als het beleid niet doeltreffend is. En als dan door de Zuidelijke Rekenkamer meer naar het bereiken van de maatschappelijke doelen zou worden gekeken, dan is het helemaal mooi als dat op een innovatieve wijze plaatsvindt. Innovatief in die zin dat rekening wordt gehouden met de



omgeving waarin dat beleid wordt geboren en uitgevoerd. Veel plannen en projecten komen immers in samenspraak met andere partijen en overheden tot stand.' Hij noemt daarbij de 350 miljoen euro die de provincie heeft geïnvesteerd om de vijf grote steden 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond, Breda en Tilburg een *boost* te geven als praktijkvoorbeeld. 'Dat is gebaseerd op beleid dat ook in die steden zelf een groot politiek en maatschappelijk draagvlak kent. Als een dergelijk plan door de stad, zijn burgers en zijn ondernemers wordt omarmd is dat een serieuze graadmeter voor de legitimiteit van je beleid. Daar kan geen doorwrochte beleidsnota, die aan alle daaraan te stellen wetenschappelijke eisen voldoet, tegenop.'



'We hebben de grootste moeite om idealen adequaat te verbeelden'

Maastricht ligt onder de rook van zowel het Franstalige Luik als het door en door Duitse Aken. Twee steden die wortelen in een woelige historie, twee universitaire bolwerken, twee plaatsen waar een bisschop zetelt. In deze bij uitstek *Europese* omgeving, waar drie talen, drie landen, en drie culturen elkaar dagelijks kruisen, resideert Léon Frissen, de gouverneur van Limburg. Met de volle zon in het aangezicht en de Maasvallei aan de voeten is het balkon van Nederland een entourage die inspireert en zich leent voor weidse gedachtestromen over aard en wezen van de politiek en het openbaar bestuur. Plus de rol van de Zuidelijke Rekenkamer in dit democratisch bouwwerk die als het aan hem ligt aanzienlijk verder zou moeten reiken dan de trits doeltreffendheid, doelmatigheid, en rechtmatigheid.

'Er wordt steeds gekeken naar controle en monitoren. Het moet allemaal kloppen. Maar er is meer aan de hand. Het systeem moet op de helling', is de overtuiging van Frissen. 'Het openbaar bestuur is zo ingewikkeld geworden dat het steeds verder van de mensen af is komen staan. De samenleving is totaal *gehorizontaliseerd*. Daar stellen wij een bestuur tegenover dat juist hiërarchisch en verticaal van karakter is. Die werelden passen niet op elkaar. We *moeten* die burger beter bij het openbaar bestuur en de politiek betrekken. En dan niet op de wijze zoals het nu gebeurt. Als er iets mankeert aan een speeltuin in Heerlen kan het zomaar zijn dat hierover vragen in de Tweede Kamer worden gesteld. Met als gevolg dat nadien *alle* speeltuinen in Nederland op de schop worden genomen. De rekenkamer zou moeten kijken of ze dit soort punten naar voren kan halen en daarmee ook het politiek systeem in de regio kan verbeteren.'

Regelmatig neemt de gouverneur met interesse kennis van de stand-

punten van Herman Tjeenk Willink (vicevoorzitter van de Raad van State) en Jacques Wallage (voorzitter van de Raad van het Openbaar Bestuur) over dit soort aangelegenheden. 'Nu richt een rekenkamer zich vooral op controle, planning en uitvoering. Maar er liggen wat mij betreft heel andere thema's te wachten die om nader onderzoek vragen. Wat is de *hard core* van het provinciaal bestuur? Waar moet die provincie zich wel mee bezig houden, en waarmee niet? Nu zijn er teveel overheidsinterventies. Breng die verwevenheid en wildgroei in kaart. Misschien dat daarmee de doelmatigheid van het openbaar bestuur wel veel meer is gediend.' Sowieso kan de democratie wel een oppepper gebruiken, is zijn mening. 'Burgers moeten de kans krijgen om veel actiever te participeren. Maar hoe? Meer referenda? Een burgerjury, zoals in veel landen gebeurt? In de provincie bespreken wij ons beleid vaak met stakeholders. Bij zo'n rapport als over de natuurcompensatie kom je dan aan tafel te zitten met vertegenwoordigers van de boeren en de natuurorganisaties. Dat loopt via geformaliseerde structuren. Andere groepen burgers blijven daarbij buitenspel.'

Politieke legitimatie

Frissen verwijst in dat verband naar een *casus belli* van recente datum: de verkoop van de aandelen van het energieconcern Essent. In Brabant heeft de Zuidelijke Rekenkamer dit complexe dossier momenteel onder het vergrootglas liggen. 'Waar ik vooral benieuwd naar zou zijn is de vraag waarom Brabant en Limburg *überhaupt* tot het afstoten van hun belang in Essent zijn overgegaan. De grote partijen in beide provincies wilden er in eerste aanleg totaal niets van horen, en zijn ergens onderweg toch omgegaan. Een Zuidelijke Rekenkamer kan helpen dit proces



bloot te leggen.' De afkalkende politieke en bestuurlijke legitimatie is een thema dat de hoogste baas van Limburg sterk aan het hart gaat. 'Ik zit in de commissie die de grote nederlaag van het CDA bij de laatste parlementsverkiezingen aan het onderzoeken is. Daar zie ik wederom dat grote en brede volkspartijen, zoals het CDA er ook een is, de grootste moeite hebben om hun politiek adequaat voor de jongere generaties te verbeelden. Hier ligt een uitdaging.'

Het behoort niet tot de goede eigenschappen van een commissaris van de koningin dat hij als een olifant door de porseleinkast banjert. Van Frissen daarom geen inhoudelijke kritiek op de rapporten of handwijze van de Zuidelijke Rekenkamer gedurende de vijf jaren dat het instituut nu bestaat. 'Ik volg de onderzoeken van de rekenkamer natuurlijk van wat grotere afstand dan de portefeuillehouder. Als ik kijk naar de Staten zie ik grote veranderingen. De rekenkamer heeft PS in staat gesteld om meer body, inhoud en kwaliteit op te bouwen. Ook zijn de Staten veel meer werk gaan maken van hun controlerende functie. Als je kijkt naar het werk van de Staten zie je grofweg een driedeling: een derde van de tijd gaat op aan de actualiteit, een derde aan beleid en bevoegdheden en een derde aan controle. Die verhoudingen lagen voorheen wel eens anders. Het kwam met enige regelmaat voor dat er niet genoeg Statenleden gevonden konden worden om de Rekencommissie te assisteren bij de uitoefening van haar taken.'

Frissen gelooft wel dat er in Limburg al een 'humuslaag' lag waarop de Zuidelijke Rekenkamer kon voortborduren. 'Los van de inspanningen van de rekenkamer; de controlefunctie van de Staten is hier de afgelopen tien jaar herhaalde malen aan de orde geweest. Ver voor de invoering van het dualisme werd er hier al gepraat over het *upgraden* van de



toezichthoudende rol van PS. Misschien dat het daardoor komt dat Limburg door de bank genomen helemaal niet zo slecht bestuurd wordt. Juist door die traditie van alertheid van PS zit het provinciebestuur hier in Limburg kort op wat er verkeerd kan gaan en wat niet.'

Een bestuurlijk dier

De gouverneur heeft de indruk dat het vooral de ambtelijke medewerkers zijn die nog moeten wennen aan de existentie van een instelling die, gevraagd en ongevraagd, in hun keuken komt kijken. 'Het duale systeem kent geen lange geschiedenis in het lokale en regionale bestuur. Nog steeds is bij veel provinciale ambtenaren de houding: wij werken voor de provincie in plaats van wij werken voor de burger. Er zal nog heel wat water door de Maas moeten om dat te optimaliseren. Voor mijzelf lag het wat anders. In mijn tijd als Tweede Kamerlid leerde ik wat het betekende om dual te opereren. Daarnaast kwam ik in die omgeving ook regelmatig in aanraking met rapporten en verslagen van de Algemene Rekenkamer. Ik stond daarom ook positief tegenover de komst van de Zuidelijke Rekenkamer.'

Frissen is een bestuurlijk dier. Koud afgestudeerd aan de Bestuursacademie werd hij in een kleine plaats gemeentesecretaris. Daarna trad hij in dienst van het CDA waar hij de 'politieke oecumene' tussen het katholieke en protestante erfdeel mede gestalte gaf. Aansluitend volgde zijn periode als parlementariër. Vervolgens keerde hij terug naar Limburg om er burgemeester te worden van achtereenvolgens de gemeenten Arcen en Velden en Horst aan de Maas. In 2005 streek hij neer in Maastricht. Als gouverneur van Limburg draagt Frissen twee petten. Hij is zowel voorzitter van het college van GS als voorzitter van



de Staten. Dat levert een kostuum op dat hem niet altijd even lekker zit. 'Je komt toch een beetje in een spagaat terecht. Dat luistert hier des te nauwer omdat we in Limburg momenteel geen breed college kennen. Er zit hier meer politieke spanning op de ketting dan elders. Ik word er door de oppositie veel op aangesproken of ze wel voldoende politieke ruimte krijgen en soms hebben ze daar een punt. In het college stuit je op precies het tegenovergestelde. Je probeert toch een beetje die balans er in te houden. Job Cohen zou zeggen: *de boel bij elkaar houden*. Zo ben ik hier ook bezig.'

Waar de toekomst van de Zuidelijke Rekenkamer ter sprake komt is Frissen een voorstander van meer 'congruentie', zoals hij dat omschrijft. 'Als Brabant en Limburg dezelfde thema's op de agenda van de rekenkamer krijgen werkt het als een soort *benchmark*. Je kunt dan zelfs de lijn doortrekken naar andere regionale rekenkamers. Om die reden heb ik toen in Brabant dat rapport uitkwam over de gouden handdrukken gezegd: als wij zo'n onderzoek laten doen komt er dan hetzelfde uit? Dat bleek niet het geval te zijn maar dat element van vergelijking voegt wel iets toe aan het werk van een Zuidelijke Rekenkamer.'



'Beter vooraf controleren dan achteraf rapporteren dat het niet goed is gegaan'

Controle, toezicht, beleidsevaluatie, kaderstelling. Ze mogen de ruggengraat van elk democratisch bestel vormen, tegelijk zijn het niet bij uitstek de 'meest sexy onderwerpen' waar een politicus zijn tanden in pleegt te zetten, weet Ellen Wöltgens, griffier van Provinciale Staten in Brabant te melden. Wöltgens kan kennis van zaken op dit punt niet worden ontzegd. Vele jaren maakte zij voor de PvdA deel uit van de Statenfractie in Brabant. 'Voor de onderzoeken van de Zuidelijke Rekenkamer is de afgelopen jaren volop interesse geweest in PS. Vooral wanneer het via de pers leek te worden gespeeld. Dat leidde tot veel actie en reactie en dat maakt het er doorgaans niet veel helderder op. Maar los van dat aspect; er wordt in de Staten veel gedebatteerd over de rapporten en de conclusies en aanbevelingen worden veelal overgenomen. Wat nogmaals het belang van een goede beleidsevaluatie onderstreept.'

Als Statenlid was Wöltgens nauw betrokken bij de invoering van de dualisering en de totstandkoming van de Zuidelijke Rekenkamer. Voor Janneke Braam, haar collega in Limburg, lag dat anders. Koud een jaar terug verscheen zij in Maastricht op het toneel. 'Ik had hoge verwachtingen van het instituut rekenkamer omdat het de positie van PS sterker maakt en daardoor idealiter het beleid naar een hoger niveau tilt. Ik had in Oss van nabij meegemaakt hoe dat kan werken. Bijna acht jaar terug werd ik daar als eerste raadsgriffier aangesteld. Ik heb dat werk met veel plezier gedaan, want ik vind het mooi om dienstbaar te zijn aan de democratie. In Oss moesten we met een kleine club pionieren om daar een rekenkamerfunctie van de grond te krijgen.' De verschillen tussen beide bestuurslagen zijn haar inmiddels duidelijk geworden. 'Als gemeenteraad is veel duidelijker voor wie je het doet, want je staat



Ellen Wöltgens

dicht bij de individuele burger. Als provincie heb je veel meer te maken met instanties en het maatschappelijk middenveld.' Vriend en vijand zijn het erover eens dat de Zuidelijke Rekenkamer in haar verslagen doorgaans de kool noch de geit spaart. Tegelijkertijd zijn directeur De Kroon c.s. zelden te betrappen op ravissante en politiek gekleurde uitspraken. 'Ik vind dat zeker geen tekortkoming', oordeelt Wöltgens. 'Ik zie de rekenkamer echt als een onafhankelijke organisatie die zaken haarfijn weet te ontrafelen op basis van onderzoeksvragen. Ze leveren heel gedegen rapporten en aanbevelingen af. Dat is knap, want het instituut kwam vanuit het niets en moest op zoek naar thema's die hout snijden en waarmee de Staten uit de voeten kunnen. Zo helpt de rekenkamer de politiek om zijn kaderstellende en controlerende rol kritisch te bezien.'

Ongewenste precedents

Dat onderstreept hebbende voegt Braam daar in één moeite aan toe dat de rekenkamer wat haar betreft vaker onderwerpen ter hand neemt die de gemiddelde burger in het hart raken. 'De Staten in Limburg zijn zonder meer positief over de rekenkamer maar voor mijn gevoel is er wel eens sprake van *te veel naar binnen gericht onderzoek*. Het zou van mij maatschappelijk relevanter mogen, met thema's die de samenleving meer bezig houden. Wat dat betreft is de Algemene Rekenkamer zichtbaarder voor het publiek. De Zuidelijke Rekenkamer heeft in haar missie staan dat die relatie met de inwoners van de twee betrokken provincies ook aandacht moet krijgen. Dat stukje zie ik niet altijd terug. Zo mag de rekenkamer de burgers gerust laten zien waaraan hun belastinggeld wordt besteed. Dan kun je wellicht waar nodig de Staten een



instrument in handen geven om het beeld te corrigeren dat er veel verkwist wordt door de provincie.'

Wöltgens heeft haar reserves over zo'n dubbelrol. 'Ik vind niet dat de Zuidelijke Rekenkamer aan de Brabanders moet uitleggen wat er met hun geld gebeurt. Dat behoren de Statenleden te doen. Als de rekenkamer die richting ingaat wordt ze teveel het politieke veld ingetrokken. Hun sterke positie dankt ze nu juist aan het feit dat ze níet op de stoel van PS zijn gaan zitten. Ook is het niet goed als onderzoeken van de rekenkamer uitmonden in moties van wantrouwen. Dat leidt tot ongewenste precedents.' Beide griffiers zijn het er over eens dat de Zuidelijke Rekenkamer in beide provincies meer leven in de politieke brouwerij heeft gebracht en de Staten ertoe heeft aangezet zelfbewuster te opereren.

'Met in Brabant als gevolg dat PS zich sterker is gaan oriënteren op wat onder de bevolking leeft. Dat de Staten het *Burgerinitiatief Megastallen* oppikt in zijn besluitvorming was vóór de dualisering ondenkbaar geweest. Een ander voorbeeld is de verkoop van de aandelen Essent waar de Staten zelf nadrukkelijk hebben aangegeven dat deze transactie onderzocht moet worden', aldus Wöltgens. Nu, na vijf jaar Zuidelijke Rekenkamer in Brabant en Limburg constateert Braam dat PS zelf ook stuk alerter zijn geworden in het controleren van uitgezet beleid. 'Beter vooraf werk maken van meer en beter toezicht dan achteraf moeten rapporteren dat het niet goed is gegaan. In Limburg is afgesproken om de zogeheten Grote Projecten van begin af aan op de voet te volgen en periodiek verslag uit te brengen over de lopende gang van zaken. Zo kan vroegtijdig worden bijgestuurd als daar aanleiding voor bestaat.'



Janneke Braam

Een krachtig signaal

Toch is voor de rekenkamer volgens de taxatie van de twee griffiers nog wel wat zendingswerk in Brabant en Limburg te verrichten. Wöltgens: 'Ingeburgerd in de samenleving? Nee. Ingeburgerd in PS? Ja. Het ambtelijk apparaat hangt daar een beetje tussen in. Ik denk dat toch bij veel ambtenaren nog heel erg het beeld leeft dat ze voor GS werken, hoewel vaker het besef groeit dat ze eigenlijk in opdracht van PS in de weer zijn.' En Braam: 'Ik tref soms bij ambtenaren de angst aan van mensen die het gevoel hebben dat ze permanent onder een loep bekeken worden. Dat is jammer. De rekenkamer kan een hulpmiddel zijn om die mentaliteit te veranderen.' Wöltgens gelooft dat een meer assertieve houding van PS dit proces kan versnellen. 'Ambtenaren zien steeds vaker dat PS voorstellen van GS niet klakkeloos overnemen. Zo gaven in Brabant de Staten aan zelf de bestemming van overgebleven financiële middelen te willen herzien. Dat was een krachtig signaal aan de ambtelijke organisatie.' Terwijl ze de vele onderzoeken van de Zuidelijke Rekenkamer van de afgelopen jaren op hun netvlies proberen te krijgen, ontspint zich tussen Wöltgens en Braam spontaan een dialoog over de uitkomsten ervan.

Wöltgens: 'Echt schrikken doe ik niet gauw van de uitkomsten van een onderzoek. Hoewel bepaalde aspecten van het rapport over de afvloeiingsregelingen me wel verrasten omdat ze een beeld schetsten van de wereld achter de regels. Ik wist niet dat sommige procedures zo ingewikkeld in elkaar zaten.' Braam: 'Nou, als ik lees dat bepaalde dossiers gewoon niet op orde waren. Dat is toch wel heel erg essentieel.'

Wöltgens: 'Ik weet niet of het vroeger zoveel beter geregeld was. Op zich is het normaal dat uit elk rapport of verslag wel blijkt dat zaken



niet 100% voor elkaar zijn. Ik vind nooit iets dat 100% klopt.'

Braam: 'Wat is de norm? Waar haal je een zes, waar haal je een zeven, waar haal je een tien? Je kunt een rapport ook positief gebruiken om te laten zien wat wél goed gaat bij de provincie. Dat wordt te weinig gedaan, vind ik. Misschien omdat de afwijking wel de pers haalt en het lerend vermogen van de organisatie niet.' Wöltgens: 'Iets dat goed gaat is inderdaad geen nieuws. Terwijl de onderzoeken naar Ruimte voor Ruimte in Brabant en de Artikel 19-procedures aantoonde dat bepaalde dossiers ook goed kunnen verlopen.'

Dat de Zuidelijke Rekenkamer twee provincies bedient is een niet te onderschatten pre volgens beide griffiers. 'Je kunt meer massa maken, de uitvoering van het beleid vergelijken, leren van elkaars aanpak en je hoeft niet alle twee het wiel uit te vinden', vat Wöltgens de voordelen beknopt samen. Hoewel sommige thema's (waterbeleid, natuurcompensatie, rampenplannen, gouden handdrukken) zich lenen voor een simultaan onderzoek zal de eigen inkleuring volgens haar altijd leiden tot een onderscheid tussen Brabant en Limburg. 'Daarin zie je het verschil in identiteit en cultuur terug. Neem de besluitvorming rond de aandelen Essent en de afvloeiingsregelingen. Alle twee onderwerpen die in Brabant veel aandacht trokken en in Limburg niet.'



Tijdens de productie van dit boekje bereikte de rekenkamer het droeve bericht van het onverwachte overlijden van Ellen Wöltgens. Ellen was als griffier van de Brabantse Staten het eerste aanspreekpunt voor de rekenkamer en heeft een cruciale rol gespeeld bij de inrichting van de rekenkamer. Uit respect publiceren wij, met instemming van haar familie, het eerder met haar en haar Limburgse collega Janneke Braam opgenomen gesprek.



Colofon

Interviews: Hans Horsten, Helmond

Portretfotografie: Joep Lennarts, Den Bosch

Landschapsfotografie: Henk van den Berg, Oss

Vormgeving: Henk van den Berg Creatieve Communicatie, Oss.

Drukwerk: Drukkerij Vos, Gemert

Artikelen of delen daarvan mogen alleen uit deze publicatie worden overgenomen met bronvermelding en goedkeuring van de Zuidelijke Rekenkamer.

Dit boek is gedrukt op Digigroen houtvrij silk recycled mc, FSC Mixed Credit.