

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/43986>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-14 and may be subject to change.

OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID
ORGANISATIE & POLITIEK

Verantwoording in het openbaar bestuur

Groeiscenario intergemeentelijke samenwerking

Actieve openbaarheid van databanken



10094767

Omslag II Advertentie

Inhoud

De waarheid bestaat niet, wist de onlangs overleden Amerikaanse filosoof Richard Rorty te melden. Het gaat er volgens hem alleen om wat een mens gelooft en welke taal hij spreekt, niet of wat een mens schrijft met de feiten correspondeert, maar of het de mens verder helpt. U weet dat het bij ons om beide gaat: waarheid en werkelijkheid. Ofschoon wij de filosofie een goed hart toedragen, is het postmodernisme minder geëigend om in het openbaar bestuur toe te passen. Want tegenwoordig komen er zoveel concrete vraagstukken op u af dat u dient te weten hoe u de werkelijkheid aan moet pakken en of u dat alleen of met anderen moet doen, in deze *Openbaar bestuur*, the best of both words.

Hoofdredacteur

Openbaar bestuur interactief! Wilt u reageren, klik dan: ob@kluwer.nl.

Column 10
Prof. dr. H. Reynaert & prof. dr. C. Devos
Salonremise

Een brok historie 25
Mr. P.F. van Oosten de Boer
Op de zee heroverd

De laan uit 31
Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand
Achterna gezeten door het 'paspoortmonster'

Boeken 32

Groeiscenario intergemeentelijke samenwerking 2

Drs. E.M. Janssen

Tot voor kort werd samenwerking tussen gemeenten taakgericht ingezet. Door het toenemend aantal taken is er behoefte aan een overkoepelend model.

E-mail in ambtelijke organisaties 6

Dr. A.J. Meijer

Volgens communicatiewetenschappers kan het gebruik van e-mail tot platte en informele organisaties leiden. Daardoor kunnen overheidsorganisaties minder bureaucratisch gaan functioneren.

Actieve openbaarheid van databanken 11

Drs. H.E.M. Mettes

De actieve openbaarheid van overheidsinformatie die in databanken zit, wordt soms belemmerd door de strijdigheid van de Databankenwet met de Wet openbaarheid van bestuur.

Doelgerichte landbouwsubsidies 16

Dr. J.G. Groenendijk

In het huidige EU-landbouwbeleid moet de productie van voedsel samengaan met methoden die het rurale milieu en het landschap behouden. Subsidies zijn daarbij een belangrijk instrument. Maar werken die wel doelgericht?

Verantwoording in het openbaar bestuur 21

Dr. E.M.A. van Schoten RA

Hoe moet de rijksdienst efficiënter worden ingericht? Kan de controlefunctie worden afgeslankt of wordt daarmee voorbij gegaan aan het doel van verantwoording?

Minderheden in Turkije als Europees probleem 26

Dr. G.A.J. Steunebrink

Het gesprek over de minderhedenproblematiek tussen Turkije en de Europese Unie wordt door communicatiestoornissen gekenmerkt, omdat beide partijen een ander begrip van minderheid hanteren.

Veiligheid als bestuurlijke opdracht 34

Drs.L. Gunther Moor

In de afgelopen twintig jaar zijn op het gebied van samen werken aan veiligheid belangrijke stappen gezet. Zo is er samenwerking tussen politie, justitie en overheidsbestuur of zijn publiek-private veiligheidsnetwerken tot stand gekomen.

Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, Jaargang 17, Nummer 8, augustus 2007. Verschijnt 11 maal per jaar. **Hoofdredacteur** Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel **Redactie** Dr. P. Castenmiller, Drs. C.M.T. van Vliet **Eindredacteur** R.H. Roelen **Uitgever** Marjolijn Voogel **Redactiesecretaris** Josien Beele **Redactieadres** Kluwer bv, t.a.v. J. Beele, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn, Telefoon (0172) 46 64 05, Fax (0172) 46 65 77, E-mail: jbeele@kluwer.nl. Richtlijnen voor auteurs kunnen worden opgevraagd bij de redactiesecretaris. Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven **Advertenties** Jan-Willem Hulst, telefoon 0172-466 603, fax 0172-466 639, E-mail: advertenties-bb@kluwer.nl **Abonnementen** € 159,- per jaar; studenten € 79,50. Telefoon (0570) 67 33 44, E-mail: info@kluwer.nl. Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 3 maanden voor het einde van de abonnementsperiode worden opgezegd. Bij niet-tijdig opzeggen wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd. Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen. Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer B.V., gedeponneerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 6 januari 2003 onder depotnummer 3/2003. Een exemplaar van deze voorwaarden zal op eerste verzoek gratis worden toegezonden.

Basisvormgeving (M/V) ontwerp, www.mv-ontwerp.nl **Opmaak** VerheulCommunicatie.com Alphen aan den Rijn.

Groeiscenario intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten neemt sterk toe om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren, hun kwetsbaarheid te verminderen en uit een oogpunt van kostenreductie. Bij de inrichting van de samenwerking spelen vragen over aansturing en democratisch gehalte. Tot voor kort werd samenwerking taakgericht ingezet. Door het toenemend aantal taken is er behoefte aan een overkoepelend model.

Intergemeentelijke samenwerking

De schaal van de gemeente staat ter discussie. De tijd dat het voor hogere overheden taboe was om voorwaarden aan de (ideale?) schaal van gemeenten te stellen, lijkt voorbij te zijn. Zo stelde de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Konink-

leidsarme (belastingen, handhaving) taken.

Tot voor kort werd samenwerking per taakveld uitgewerkt en ingericht. Dit heeft tot een bont palet van samenwerkingsverbanden geleid met per taakveld vaak wisselende participanten. De taakveldgerichte aanpak van intergemeentelijke samenwerking loopt echter tegen haar grenzen aan. Regie en aansturing vanuit de moederorganisaties staan onder druk. Steeds vaker kiezen gemeenten voor een overkoepelende aanpak. In de samenwerkingspraktijk kunnen vier modellen worden onderscheiden.

De regering heeft afgesproken dat herindeling van gemeenten plaatsvindt, indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat

rijksrelaties dat gemeenten met minder dan 20.000 inwoners in het algemeen te kwetsbaar zijn om hun rol goed te vervullen.¹ De huidige regering heeft afgesproken dat herindeling van gemeenten plaatsvindt, indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat.²

Steeds meer gemeenten onderkennen de noodzaak van schaalvergroting om de kwaliteit van dienstverlening op peil te houden. Veelal wordt naar samenwerking met andere gemeenten gezocht. Op sommige onderdelen (brandweer, afvalinzameling, sociale recherche) heeft intergemeentelijke samenwerking een lange geschiedenis. Het laatste decennium is de samenwerking op andere gebieden (sociale zaken, milieu, onderwijs) van de grond gekomen. De gemiddelde gemeente participeert momenteel in 27 samenwerkingsverbanden.³

Het einde van deze ontwikkeling is nog (lang) niet in zicht. Vooral in provincies met relatief veel kleine gemeenten wordt hard aan nieuwe vormen van samenwerking gewerkt, gericht op ondersteunende (personeel, ICT, inkoop) en be-

Modellen

In 2004 heeft InAxis de voorkomende vormen van samenwerking naar de volgende vier hoofdmodellen gerubriceerd.⁴

- netwerkmodel
- matrixmodel
- centrummodel
- ssc-model (shared service centrum)

Het netwerkmodel is een logische eerste vorm van samenwerking. Gemeenten hebben een gemeenschappelijke vraag en zetten ambtelijke capaciteit in om die vraag op te lossen. Kosten en opbrengsten worden met gesloten beurzen verrekend. Daarbij staat niet eenzelfde inzet centraal, maar wie is waar goed in. De resultaten die worden geboekt, moeten in de formele besluitvormingstrajecten van de gemeenten worden gelegitimeerd. Als start (om de meerwaarde van de samenwerking goed in beeld te brengen) en voor tijdelijke, eenmalige vormen van samenwerking is het netwerkconcept in al zijn eenvoud een goede keuze. Als het alleen om ambtelijke samenwerking gaat, wordt vaak met mondelinge afspraken volstaan. Bestuurlijke samenwerking op basis van

[1] *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*, oktober 2006.

[2] Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen-Unie, 7 februari 2007.

[3] Zie *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*, p.20.

[4] Shared Services; nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, Den Haag 2004.

dit model wordt in (eenvoudige) besluiten van de bestuurlijke organen vastgelegd.

In het matrixconcept spreken gemeenten – vaak binnen een bepaalde regio – af een aantal taken gemeenschappelijk uit te voeren. Elk van hen neemt één van deze taken voor haar rekening. De ambtenaren die op die taak werkzaam zijn, worden hiërarchisch bij de gemeente ondergebracht die de taak uitvoert.

Samenwerking is vooral een kwestie van vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. Een formele (WGR-)regeling is niet nodig. Voor het geheel wordt een bestuurlijke convenant afgesloten; per taak worden afspraken over de dienstverlening gemaakt, gekoppeld aan de beschikbare ambtelijke capaciteit. Bij vergelijkbare capaciteitsinzet wordt van kostenverrekening afgezien. In dit model is er gelijkwaardigheid van partners. Op een natuurlijke manier maken regiogemeenten van ieders sterke kanten gebruik.

In het centrumconcept voert één (centrum-) gemeente taken voor andere gemeenten uit. Dit model bestaat al lang en komt in veel gedaanten voor. Kleinere gemeenten kunnen op de schaalvoordelen van de grote buur meeliften. Voorbeelden zijn het onderbrengen van administraties (salarisadministratie, administratie sociale zaken) en taken die een specifieke deskundigheid met

Figuur 3: Het centrummodel

<i>Motieven</i>	<i>Schaalvoordelen</i> <i>Kwaliteitsverbetering</i>
<i>Veranderingen</i>	<i>Organisatorisch: inrichting nieuwe organisatie</i> <i>Bestuurlijk: zakelijke benadering</i> <i>Juridisch: aansturing en leveringscontracten</i>
<i>Risico</i>	<i>Bureaucratie</i> <i>Onvoldoende flexibiliteit</i> <i>Te grote afstand tot het bestuur</i>
<i>Passend</i>	<i>Sterke druk op professionalisering dienstverlening</i> <i>Draagvlak voor reorganisatie</i>

zich meebrengen, zoals sociale recherche, inkoop ICT-producten. Het gaat om duidelijk afgebakende taken met concrete prestaties die goed controlebaar zijn op kwaliteit en op basis van reële kostprijzen worden afgerekend. Er is bestuurlijk beperkte betrokkenheid, omdat het veelal om uitvoerende en ondersteunende taken gaat. Afspraken worden in contracten vastgelegd.

De taakveldgerichte aanpak van intergemeentelijke samenwerking loopt tegen haar grenzen aan

Figuur 1: Het netwerkmodel

<i>Motieven</i>	<i>Kennisindeling</i> <i>Beleidsafstemming</i> <i>Belangenbehartiging</i>
<i>Veranderingen</i>	<i>Zeër beperkt</i>
<i>Risico</i>	<i>Vergadercircuits</i> <i>Onduidelijke sturing</i>
<i>Passend</i>	<i>Start samenwerking</i> <i>Weining urgentie schaalgrootte</i>

Figuur 2: Het matrixmodel

<i>Motieven</i>	<i>Kwaliteitsverbetering</i> <i>Schaalvoordelen</i>
<i>Veranderingen</i>	<i>Organisatorisch: overheveling personeel en invoering vraaggericht werken</i> <i>Juridisch: vastleggen afspraken in contracten</i> <i>Bestuurlijk: sterkere afhankelijkheid</i>
<i>Risico</i>	<i>Kloof met politieke bestuur</i> <i>Bureaucratie</i> <i>Onvoldoende flexibiliteit</i>
<i>Passend</i>	<i>Grote schaalverschillen</i> <i>Uitvoerende taken</i> <i>Gewend aan vraaggericht werken</i>

De meest vergaande vorm is ontwikkeld door de gemeenten Groningen en Ten Boer. Ten Boer heeft voor een vorm van maximaal uitbesteden gekozen. In Ten Boer blijft een kernorganisatie gericht op strategische beleidsvorming en procesregie. De gemeente Ten Boer behoudt haar bestuurlijke zeggenschap en de loketfuncties blijven lokaal georganiseerd.

Kern van dit model is de inrichting van een nieuwe organisatie voor de uitvoering van de taken waarop wordt samengewerkt. Deze organisatie werkt vraaggericht. Gemeenten behouden zeggenschap over de vraag welke prestaties geleverd moeten worden. Uit onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat dit model snel in populariteit groeit.⁵ Er wordt gesproken over *samen gebruik maken van hulpbronnen*.

Het aantrekkelijke van dit model is dat er duidelijke keuzes worden gemaakt. De opdrachtgevendende organisatie bepaalt welke prestaties geleverd moeten worden, de opdrachtnemende organisatie

[5] Trendstudie samenwerking decentrale overheden, Partners+Pröpper, Vught, augustus 2005.

Figuur 4: Het ssc-model

Motieven	Schaalvoordelen Kwaliteitsverbetering
Veranderingen	Organisatorische: beperkte overhevelingen medewerkers Bestuurlijk: conflictoplossing Juridisch: beperkt (gesloten beurzen?)
Risico	Geen outputsturing Te grote hypotheek op individuele verhoudingen
Passend	Gelijkwaardige partners Gebruik best practicers

(het ssc) voert uit en brengt een vooraf bepaalde prijs in rekening. Schaalvoordelen leiden tot kwaliteitsverbetering, afname van kwetsbaarheid en kostenreductie.

De invoering van dit model brengt op zowel bestuurlijk, organisatorisch, personeels- als juridisch vlak fundamentele wijzigingen met zich mee. Vooral medewerkers moeten anders (meer zakelijk) werken, op een andere locatie, met een grotere mate van arbeidsspecialisatie, met nieuwe collega's en een nieuwe leidinggevende. Belangrijke risico's zijn bureaucratie, starheid en onvoldoende inspelen op politieke wensen.

Vergelijking

Hoe kan de keuze voor een bepaalde vorm van intergemeentelijke samenwerking worden gemaakt? Vijf aspecten spelen een rol:⁶

- *kwaliteit van de dienstverlening*: door hun beperkte omvang worden kleinere gemeenten steeds kwetsbaarder in hun dienstverlening; draagvlak om te investeren in (specifieke) deskundigheid en innovatieve (ICT) middelen ontbreekt,
- *vraaggericht werken*: het bestuur moet de regie over de uitvoering voeren, ook als door samenwerking de afstand tussen bestuur en uitvoering groter wordt,

- *democratisch gehalte*: de lokale politiek moet – ook in samenwerkingsmodellen – eigen beleidsmatige keuzes kunnen maken,
- *aansturing*: de samenwerking moet zo worden ingericht dat er een eenduidige aansturing van de uitvoering is,
- *kosten*: door de schaalvergroting kan samenwerking tot kostenvoordelen leiden.

Tegen de achtergrond van deze scores en de resultaten van figuur 5 kunnen de volgende conclusies over de samenwerkingsmodellen worden getrokken. Het netwerkmodel is niet het model voor de toekomst. Het voldoet voor tijdelijke samenwerkingsvormen, maar nu de samenwerking tussen gemeenten sterk groeit en een steeds structureler karakter krijgt, biedt dit model te weinig structuur en sturingsmogelijkheden.

Het matrixmodel geeft meer structuur, maar te weinig sturing; ook biedt het onvoldoende stimulans om meer vraaggericht en zakelijker te werken.

Het centrummodel scoort hoog op de verschillende aspecten. Belangrijk struikelblok kan het verschil in bestuurlijke en organisatiecultuur tussen de centrumgemeente en de buurgemeente zijn. In veel gevallen zal dit model juist vanwege de spanningen die deze cultuurverschillen oproepen niet bespreekbaar zijn.

Het ssc-model scoort op alle aandachtspunten goed. Belangrijke voorwaarde is dat de omslag slaagt.

In de praktijk voltrekt samenwerking zich in vele gevallen langs het patroon dat is geschetst in figuur 6.

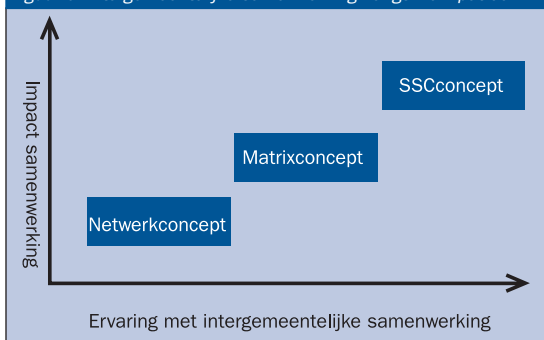
Het netwerkmodel: samenwerking in netwerken op informele basis. Samenwerking start bijna altijd omdat vanuit contacten op de werkvloer behoefte is aan kennis delen (klankbord), specifieke deskundigheid of capaciteit. Op informele wijze worden op uitvoerend niveau afspraken gemaakt, die vanwege de win-win-situatie werken. Wanneer

Figuur 5: De vier modellen vergeleken

	Kwaliteit dienstverlening	Vraaggericht	Democratisch gehalte	Aansturing	Kosten
Netwerk concept	+	+/-	-	-	-
Matrix concept	+	+/-	+/-	-	+/-
Centrum concept	++	++	+	++	+
SSC-concept	++	++	+	+	++

[6] René Mathijssse & René Wagenaar, Shared services in de overheid, *Overheidsmanagement*, oktober 2004. T. van Kraaij & B.L. Becker, Succes met intergemeentelijke samenwerking, *Overheidsmanagement*, februari 2006.

Figuur 6: intergemeentelijke samenwerking: langs welk patroon?



de samenwerking zich uitbreidt en de producten van de samenwerking een steeds belangrijker onderdeel van de bedrijfsvoering worden, komen de grenzen van het netwerkmodel in zicht. Er komt behoefte aan meer sturing en duidelijkere afspraken over de dienstverlening.

Het matrixmodel: samenwerking meer geformaliseerd, ieder levert een bijdrage. De behoefte aan sturing en duidelijkheid over te leveren diensten wordt vaak in het matrixmodel vertaald. In dit model besluiten samenwerkende gemeenten elk een bepaald onderdeel van de samenwerking aan te pakken. Deze wordt geformaliseerd in een convenant, maar is ook in belangrijke mate op vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid gebaseerd. Er is in dit model gelijkwaardigheid van

partners, niet van opdrachtgever-opdrachtnemer. Ontevredenheid over het functioneren van deze vorm van samenwerking (vooral gericht op het ontbreken van duidelijke sturing en een systeem om verschillen van inzicht te beslechten) leidt tot behoefte aan een model met een duidelijker klant-leverancier-relatie.

Het SSC-model: meer zakelijke verhoudingen: gemeenten richten samen een dienstverlenend bedrijf op en plaatsen binnen dit bedrijf veelal uitvoerende en beleidsarme taken en medewerkers. Onder eenduidige aansturing en op basis van dienstverleningsovereenkomsten worden diensten geleverd en afgerekend. Het model functioneert alleen goed als de moederorganisaties in staat zijn de rol van opdrachtgever goed in te vullen.

Conclusie

De intergemeentelijke samenwerking zal in de toekomst sterk toenemen. Om vanuit de afzonderlijke gemeenten de aansturing en het democratisch gehalte te waarborgen, is het van belang de samenwerking binnen één overkoepelend model te plaatsen. Daarnaast is het van belang de samenwerking op dezelfde gemeenten te concentreren en slechts bij uitzondering voor wisselende partners te kiezen.

BOEKSIGNALEMENTEN

Ooggetuigeverslag

G.M.M. van Winden-Tetteroo, *Mijn dagboek. Oorlogskroniek van Kees Tetteroo, Zaltbommel: Aprilis, 2007, ISBN 978 90 5994 140 3*

Soms gebeurt het nog wel eens, dan wordt een dagboek over de Tweede Wereldoorlog gevonden. Dat overkwam de dochter van de veeverloskundige Kees Tetteroo. Zij vond enkele jaren geleden op de vliering van het ouderlijk huis de dagboeken van haar vader (1922-2001), die de periode vanaf eind 1936 tot het voorjaar van 1947 beslaan. Hij woonde, toen hij de oorlog meemaakte, in Schipluiden.

Hij begon met schrijven op verzoek van zijn broer, toen deze als missionaris

naar Nieuw-Guinea vertrok. Het dagboek groeide uit tot een omvangrijk verslag vol met gebeurtenissen, impressies, verzetswerk, belevenissen, foto's, krantenknipsels, pamfletten en proclamaties. Voor zijn werk als veeverloskundige beschikte hij over een Sonderausweis waarmee hij zich, al of niet op zijn motor, vrij kon bewegen.

Daardoor is dit rijk geïllustreerde dagboek uitgegroeid tot een unieke verzameling ooggetuigenverslagen.

De dochter heeft daaraan veel toegevoegd door gesprekken te voeren met mensen die haar vader hadden gekend en meegemaakt.

Sturen op resultaat

Renate Kamp e.a., *Praktijkboek resultaatgericht managen*, Amsterdam: Pearson 2007, ISBN 978 90 430 1252 2

Managers worden steeds meer op het behalen van concrete, van tevoren gekwantificeerde doelstellingen beoordeeld. Ook medewerkers moeten eraan geloven. Resultaatgericht werken leidt niet alleen tot betere prestaties, maar richt zich ook op het motiveren van medewerkers en het verhogen van hun betrokkenheid. Praktijkvoorbeelden van resultaatafspraken en uitleg over de juiste manier om resultaatgericht werken te stimuleren.

E-mail in ambtelijke organisaties

E-mail is een veel gebruikt communicatiemedium. De introductie van dit medium heeft echter weinig doordacht plaatsgevonden. Volgens communicatiewetenschappers kan het gebruik van e-mail tot platte en informele organisaties leiden. Daardoor kunnen overheidsorganisaties minder bureaucratisch gaan functioneren.

Na tekstverwerkers is e-mail het meest gebruikte computerprogramma binnen de overheid. Typerend is dat deze technologie in veel organisaties zonder vooropgezet plan is geïntroduceerd. In de jaren negentig verscheen e-mail op de werkplek zonder dat duidelijk was waar dit medium voor was bedoeld en hoe het door medewerkers moest worden gebruikt. De patronen die geleidelijk in het gebruik ontstonden, zijn veelal de uitkomst van interacties tussen allerlei betrokkenen. In hun klassieke boek *Making connections* betogen SPROULL & KIESLER (1991) dat gebruik van e-mail tot nieuwe verbindingen binnen organisaties leidt.¹ Medewerkers die voorheen door de organi-

nicatie stimuleert en de bureaucratische principes van formalisering en hiërarchie. Versterkt e-mail de tendens van verandering in de richting van minder hiërarchische en minder formele organisatie of verzwakt zij deze tendens en worden hiërarchie en formalisering juist bevorderd? Om deze vragen te beantwoorden is het gebruik van e-mail binnen drie overheidsorganisaties onderzocht: de Admiraliteit van de Koninklijke Marine, de Bestuursdienst van een gemeente en de Nederlandsche Bank. Het empirisch onderzoek was exploratief van aard en de nadruk lag op kwalitatieve methoden. Veranderingen in het handelen van ambtenaren zijn slechts in beperkte mate rechtstreeks onderzocht. De nadruk lag op interviews en de perceptie van veranderingen binnen ambtelijke organisaties. De resultaten worden niet per organisatie gepresenteerd, omdat de bevindingen sterk overeenkwamen. De belangrijkste bevindingen kunnen worden samengevat met de termen *informele formalisering* en *hiërarchische horizontalisering*.²

De bureaucratie verdwijnt niet, maar transformeert; formalisering en hiërarchie krijgen een nieuwe betekenis in het informatietijdperk

satiestructuur van elkaar waren gescheiden, gaan door e-mail meer met elkaar communiceren. E-mail faciliteert ook processen van organisatieverandering en horizontale vormen van coördinatie. Wat betekent dit voor overheidsorganisaties? De structuur van ambtelijke organisaties is binnen de bestuurskunde een belangrijk aandachtsgebied. De positie van bureaucratieën binnen het openbaar bestuur is niet alleen relevant voor een efficiënte en effectieve beleidsuitvoering, maar speelt ook een sleutelrol in de controle op de overheid. De belangrijkste principes van de bureaucratie zijn *hiërarchie*, het proces van verticale rangschikking, en *formalisering*, de verzakelijking van contacten en coördinatie. Hiërarchie heeft vooral betrekking op de organisatiestructuur en formalisering op de manier van werken. Voor beide geldt dat zij ook de cultuur van ambtelijke organisaties beïnvloeden.

Er lijkt een spanning te bestaan tussen het medium e-mail dat informele en horizontale commu-

Informele formalisering

Uit empirisch onderzoek in de drie organisaties blijkt dat e-mail niet op grote schaal voor privécommunicatie wordt gebruikt. Vermenging van zakelijke en persoonlijke communicatie is, afgezien van incidentele gevallen van misbruik, geen belangrijk probleem. Wel wordt e-mail niet alleen voor zakelijke communicatie gebruikt, naast privécommunicatie zijn ook organisatiegerelateerde communicatie, privécommunicatie met collega's, communicatie voor persoonlijke ontwikkeling en ten behoeve van de professie van belang. De variëteit van niet-taakgerelateerde e-mail betekent ook dat niet eenvoudig is vast te stellen welke berichten dienen te worden gearchiveerd.

De stijl van communicatie is informeler dan in notaverkeer: minder context, minder zorgvuldige formuleringen en taalgebruik dichter bij de spreektaal. Dit leidt echter niet tot *anything goes*, want er worden wel degelijk kwaliteitseisen ge-

[1] L. Sproull & S. Kiesler, *Connections. New ways of working in the networked organization*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1991.

[2] A. Meijer, *CC'tje naar de baas. E-mail en verandering in ambtelijke organisaties*, Den Haag: Boom, 2006.

steld: correct taalgebruik, korte teksten, één item per bericht en een stijl die bij de hiërarchische positie van de geadresseerde past.

Een meerderheid van de respondenten benadrukte dat communicatie via e-mail vooral *face-to-face* of telefonische communicatie vervangt en daardoor tot formelere communicatie leidt dan voorheen. De communicatie is zorgvuldiger geformuleerd, wordt zorgvuldig in het (digitale) geheugen bewaard en heeft een zakelijker karakter, omdat men zich tot zakelijke mededelingen beperkt. Deze formalisering van de communicatie is (ten dele) een bewust proces, want ambtenaren kunnen ervoor kiezen communicatie te formaliseren, in sommige gevallen zullen ze dat niet te doen. Formalisering van contacten wordt overigens niet altijd negatief gewaardeerd, want dat kan leiden tot minder vrijblijvendheid binnen de organisatie. Dit effect is vooral toe te schrijven aan de 'schriftelijkheid' van e-mail, omdat het telefonische en *face-to-face*-communicatie vervangt.³

Een verschil met formalisering in de traditionele bureaucratische organisatie is dat deze in beperkte mate van bovenaf wordt afgedwongen en gestimuleerd. Leidinggevendens schrijven niet voor dat ambtenaren hun afspraken met collega's in e-mailberichten dienen vast te leggen. Bij het gebruik van e-mail geven ambtenaren zelf invulling aan formalisering, zodat er in een organisatie ook onderdelen kunnen bestaan – of individuele ambtenaren – met veel minder formalisering. De formalisering verspreidt zich dus niet uniform over de organisatie.

E-mail dient overigens niet als eenzijdig causale factor te worden beschouwd. Het draagt bij tot het informele karakter en is tevens een reflectie van de veranderingen. Niet alleen in e-mailberichten wordt de leidinggevende met de voornaam aangesproken, ook in het directe contact zijn de omgangsvormen informeler geworden, al worden deze informele omgangsvormen wel geregistreerd.

Hiërarchische horizontalisering

In het onderzoek werden drie aspecten van de relatie tussen e-mail en hiërarchie uitgewerkt. Ten eerste werd de relatie tussen e-mail en de autonomie van medewerkers belicht. In een traditionele hiërarchie zijn medewerkers aan de instructies van superieuren gebonden. Ten tweede is gekeken naar de relatie tussen e-mail en formele communicatiepatronen. Een hiërarchie structureert de communicatie binnen een organisatie; ambtenaren communiceren alleen langs directe lijnen met elkaar. Ten derde werd de betekenis van e-

mail voor het trechteren van informatie naar de top van de (ambtelijke) organisatie in kaart gebracht. In een traditionele hiërarchie informeren medewerkers bovengeschiedten over werkzaamheden. De hiërarchie structureert niet alleen de communicatie, maar vormt tegelijkertijd een informatietrechter naar de top van de organisatie. E-mail heeft enige invloed op de ambtelijke autonomie in de omgang met informatie en communicatie, beperktere invloed op de autonomie in de taakuitvoering en nauwelijks invloed op de autonomie in de besluitvorming. Taakuitvoering en (formele) besluitvorming worden (nog steeds) vooral door bureaucratische procedures gestuurd. Er is invloed op de autonomie wanneer breder naar taakuitvoering en besluitvorming wordt gekeken. E-mail vergroot vooral de autonomie in het overleg dat aan vergaderingen voorafgaat en in informele circuits en heeft een indirecte invloed op de formele besluitvorming.

De variëteit van niet-taakgerelateerde e-mail betekent dat niet eenvoudig is vast te stellen welke berichten dienen te worden gearchiveerd

In de drie onderzochte organisaties gaf een meerderheid van de respondenten aan dat hiërarchische lijnen met email vaker worden gepasseerd. Gebruik ervan leidt tot een toename van de horizontale communicatie, medewerkers benaderen elkaar direct. Horizontale communicatie creëert in ambtelijke organisaties echter het risico van het onttrekken van ambtenaren aan formele controle. De meerderheid van de respondenten was echter van mening dat hiërarchisch bovengeschiedten door e-mail beter zijn geïnformeerd, want via cc's worden ook zij geïnformeerd. Managers gaven aan de cc's te *scannen*, ze bekijken berichten globaal en reageren erop wanneer ze dat nodig achten, zodat *information overload* niet als probleem wordt gezien, maar de vaardigheid eist om snel en effectief informatie te beoordelen. De *monitorial manager* bestaat niet.

Deze verschuivende patronen wijzen op een verandering in de coördinatiemechanismen. Afstemming van werkzaamheden is een van de kernvragen voor organisaties. In de traditionele ambtelijke organisatie speelt hiërarchie een cruciale rol. Leidinggevendens richten zich op het afstemmen van de werkzaamheden van de onderge-

[3] JoAnne Yates, *Control Through Communication: The Rise of System in American Management*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

schikken. Ook loopt de communicatie tussen organisatieonderdelen steeds via de leidinggevende.

Gebruik van e-mail ondersteunt een andere vorm van afstemming die niet via de leidinggevende loopt, maar direct tussen medewerkers plaatsvindt. Ambtelijke organisaties krijgen meer het karakter van een zwerm vogels. De wijze waarop deze zwerm zich verplaatst, wordt niet door één centrale leider bepaald. De vogels kijken naar elkaar en in hun contacten wordt de vluchtrichting bepaald.

De betekenis van email voor ambtelijke organisaties kan met een andere paradoxale term worden term geduid, namelijk hiërarchische horizontalisering. Ambtenaren communiceren vooral langs horizontale lijnen, maar met continue verwijzing naar de hiërarchie. Het gelijktijdig bestaan van verticale communicatie langs hiërarchische lijnen en horizontale communicatie langs informele lijnen is niet nieuw, beide communicatiepatro-

Ambtenaren leggen meer afspraken vast dan ooit en superieuren kunnen meer inzicht krijgen in de communicatie van hun medewerkers

nen hebben steeds binnen organisaties bestaan. Nieuw is wel dat het horizontale communicatiepatroon in toenemende mate formaliseert. Dit betekent dat het onderscheid tussen formele, hiërarchische communicatie en informele, horizontale communicatie vervaagt.

Netwerkbureaucratie

Formele aanspreekwijzen verdwijnen en traditionele communicatielijnen verliezen aan belang. Tegelijkertijd leggen ambtenaren meer afspraken vast dan ooit en superieuren kunnen meer inzicht krijgen in de communicatie van hun medewerkers. Wat betekenen deze veranderingen voor het functioneren van ambtelijke organisaties? De organisatieveranderingen wijzen op de opkomst van een nieuw organisatietype, de netwerkbureaucratie. In een netwerk vindt coördinatie plaats via contacten tussen individuen in gelijkwaardige, wederkerige en wederzijds ondersteunende acties, in een bureaucratie gaat het om functionele lijnen, verantwoordelijkheidsverdelingen, verantwoordingsmechanismen en formele

besluitvormingsprocedures.⁴ Typerend voor het hybride organisatietype van de netwerkbureaucratie is dat de verschillende vormen van coördinatie worden gecombineerd.

Het nieuwe type organisatie kan in termen van verandering in de vorm van coördinatie worden geduid. In een traditionele bureaucratische organisatie vindt coördinatie voornamelijk langs verticale lijnen plaats: afdelingshoofden en directeurs hebben een centrale rol in de coördinatie van werkzaamheden. Horizontale coördinatie is geschikter om de creativiteit en intelligentie van medewerkers te benutten. Deze voordelen hebben ertoe geleid dat in postbureaucratische organisaties de coördinatie voornamelijk horizontaal plaatsvindt. Medewerkers coördineren in onderling overleg hun werkzaamheden, hiërarchische lijnen spelen hierin geen rol.

Horizontale coördinatie biedt niet alleen voordelen. Een nadeel is dat dit tot verwarring en conflict kan leiden. Het is onduidelijk wie de formele macht heeft en knopen kan doorhakken. Een ander nadeel is dat deze vorm van coördinatie veel tijd en energie kan kosten. Binnen organisaties dienen bijeenkomsten ertoe om medewerkers van verschillende afdelingen activiteiten te laten afstemmen. Bij horizontale contacten verdampst de verantwoordelijkheid, elke situatie verwordt tot een probleem van vele handen, waarin geen verantwoordelijken kunnen worden aangewezen. In de netwerkbureaucratie bestaat daarom een combinatie van horizontale en verticale coördinatie. Deze combinatie heeft altijd al in meer of mindere mate bestaan, maar de betekenis ervan neemt toe zonder dat dit tot het verdwijnen van verticale lijnen leidt. Deze combinatie wordt door e-mail mogelijk gemaakt.

Schriftelijkheid krijgt in netwerkbureaucratieën ook een andere betekenis. In bureaucratische organisaties dient de schriftelijkheid de horizontale verantwoording, superieuren kunnen controleren wat medewerkers hebben gedaan. In postbureaucratische organisaties staan contacten tussen individuen centraal en dient de schriftelijkheid de horizontale contacten. Medewerkers kunnen elkaar op basis van e-mailberichten ter verantwoording roepen en dezelfde berichten kunnen ook een rol spelen in de verantwoording aan superieuren. Dit gemengde karakter heeft consequenties voor de stijl van communicatie. Bureaucratische organisaties hebben een formele toon van communicatie, netwerkbureaucratieën een informele stijl. In netwerkbureaucratieën is de stijl ge-

[4] W.W. Powell, Neither Market Nor Hierarchy. Network Forms of Organization, in B. Staw & L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 12, 1990, p. 295-336.

[5] M. Power, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

mengd. De netwerkbureaucratie lijkt een oplossing te zijn voor het probleem dat ambtelijke organisaties adequaat met dynamische en complexe omgevingen moeten kunnen omgaan en tegelijkertijd aan politieke bestuurders ondergeschikt dienen te zijn. De vraag is of deze oplossing daadwerkelijk adequaat is. In hoeverre worden de dagelijkse praktijk van netwerken van ambtenaren en de formele praktijk van bureaucratische rapportages gescheiden werelden?⁵ Deze vraag is ook van belang voor de invulling van verantwoordelijkheid. Politieke bestuurders worden in toenemende mate verantwoordelijk voor het vormgeven van de *schaduw van de hiërarchie*, ze moeten zorgen dat ambtenaren weten aan welke doelstellingen ze met hun creatieve inspanningen dienen bij te dragen. Is een dergelijke invulling van verantwoordelijkheid voldoende of dient de politiek bestuurder toch verantwoordelijk te zijn voor alle

gedragingen van zijn of haar ambtenaren? Deze discussie raakt direct aan de discussie over de invulling van ministeriële verantwoordelijkheid.

Besluit

Een interessante vraag is hoe het dubbele karakter van het nieuwe organisatiepatroon – netwerken en bureaucratie – zich in de praktijk van het managen van ambtenaren zal realiseren. Zullen verschillende soorten managers verschillende accenten leggen? Zullen er verschillen optreden tussen verschillende sectoren? De betekenis van de veranderingen voor de organisationele communicatie zijn nog weinig overdacht. Dit leidt tot onduidelijkheden en soms frustraties binnen ambtelijke organisaties. De bureaucratie verdwijnt niet, maar transformeert; formalisering en hiërarchie krijgen een nieuwe betekenis in het informatietijdperk.

BOEKSIGNALEMENTEN

Mens tussen de mensen

A.Th. van Deursen, J.R. Bruijn & J.E. Korteweg, *De Admiraal. De wereld van Michiel Adriaenszoon de Ruyter*, Franeker: Van Wijnen 2007, ISBN 978 90 1594 282 8

Michiel de Ruyter kwam al voor in de Erflaters van onze beschaving van Jan en Annie Romein, als een van de zesendertig grootste Nederlanders, temidden van staatslieden, geleerden en kunstenaars. Hij staat voor de bloei en de rijkdom van Holland en sprak – en spreekt nog – tot de verbeelding van het volk. Al tijdens zijn leven genoot hij de heldenstatus. Van Deursen schrijft in zijn boeiende hoofdstuk dat hij uit de levensgeschiedenis van De Ruyter geen belastende feiten kent waarvoor wij ons bij de viering van zijn vierhonderdste geboortedag in binnen- of buitenland zouden moeten verontschuldigen. Mens tussen de mensen was hij, van welk ras of geloof ze ook waren. In dit De Ruyterjaar is dit de nationale

herdenkingsuitgave. Het prachtig geïllustreerd en fraai vormgegeven boek steunt op drie thema's, waarin aandacht wordt besteed aan verschillende aspecten van de grote admiraal. In het eerste deel staat zijn leven centraal. Zijn levensverhaal maakt nog altijd onderdeel uit van ons nationaal bewustzijn. Vervolgens komt de maritieme wereld aan bod. Het laatste deel besteedt aandacht aan de normen en waarden van De Ruyter.

Cement van de samenleving

Irma Thoen, *Strategic Affection? Gift Exchange in Seventeenth-Century Holland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007, ISBN 13 798 90 5356 811 8

Het cement van de samenleving wordt het wel genoemd, het geschenk, de attentie, de gift. Ze geven uitdrukking aan de sociale orde, de solidariteit die

in de samenleving bestaat. Het geven en nemen maakt onderdeel uit van sociale relaties, vaak ook van de morele orde waar het gaat om een gift te zijner tijd met een tegengift te beantwoorden, niet alleen concrete, stoffelijke vormen van geven (geld, goederen, geschenken), maar ook het verrichten van vrijwilligerswerk en het aanbieden van hulp en zorg. De zeventiende eeuw kon niet zonder giften en geschenken, zeker niet in het openbaar bestuur, waar de ene gift de andere uitlokte, het behoorde tot de culturele conventies en rituelen. In onze individualistische maatschappij, betoogt schrijfster, is het geschenk teruggedrongen tot de privé-sfeer, een persoonlijke getuigenis van affectie of waardering, van vriendschap of aandacht, maar geen instrument om specifieke maatschappelijke of politieke doelen mee te bereiken.

Salonremise

De -21 jarige Rode Duivels vechten zich op het EK een weg naar de halve finales. Niet verliezen tegen Nederland, het is in België voldoende voor een ereburgerschap. Salonremise van twee bevriende naties, al was dat omdat de hollanders niet per se wilden winnen. Zo kenden we ze niet: een volk dat van ophouden weet. Het doorbreekt even het traditionele beeld van het busje Nederlanders dat tijdens het ontbijt in het hotel alle broodmandjes leegrooft, zelfs van naburige tafels, om de komende dagen wat geld te besparen.

Het werd 2-2 gelijk, misschien omdat Nederland nog een ei te pellen had met Portugal na de frustrerende schoppartij op het jongste wereldkampioenschap in Duitsland (zou het aan de plek liggen?). Het kan best dat Holland ons een gelijkspel gunde, omdat ze ons liefhebben, maar evenzeer omdat ze even een hekel aan die Portugezen hadden. Salonremise. Het fenomeen is, in voetbalmiddens, niet nieuw.

Ook de Eurosongfestivals worden er door geteisterd. Wie nog eens naar dit trutmuziekgedrocht kijkt ziet ongetwijfeld de politieke *points of the jury*, die met de artistieke waarde van het muzikaal gekwetter niets te maken hebben. Hoe zou dat ook kunnen.

Het zal België deze keer worst wezen.

De 2-2 gelijkmaker zorgde er zelfs voor dat voor het eerst sinds 1928 de Belgische voetbalploeg opnieuw op de Olympische Spelen present zal zijn. Het is echt waar, echt, maar België won in 1920 in Antwerpen – een proletarische Zuid-Hollandse stad met veel te chique *suburbs* – het Olympisch voetbaltornooi. Vroeger was het beter, althans vanaf 1830.

En zie, ook op politiek vlak scoorden de Belgen de gelijkmaker. Of toch de Vlamingen, want Wallonië is toch een beetje buitenland. De kiezer diende op 10 juni te Vlaanderenland paars een mokerslag toe. De Vlamingen werden op 11 juni wakker in het land van *ampersand*, dat is pas concurrentie voor de Efteling. De CVP-staat is teruggekeerd in ene CD&V-heerschappij.

Het Nederland van Harry Potter bleek opnieuw het gidsland te zijn. Misschien is dat genoeg om hem te doen sterven in het laatste filmscript uit de reeks dat binnenkort van de persen rolt.

Vijf jaar na Nederland werd in 1999 in België de christendemocratische dominantie doorbroken. Verhofstadt kon meteen met de Belgische paarse

versie van start gaan. Aanvankelijk kleurde paars nog eventjes groen. In 2003 werd de naïviteit van de groenen afgestraft en de partij *en passant* uit het parlement gestemd. Waarvoor regeringsdeelname al niet goed is.

Zoals bij Kok was de tweede paarse regering minder florissant. Eigenlijk gewoon een regering te veel. Het werd nog erger. De federale regering verloor haar *geloofwaardigheid* bij de bevolking. De Vlaamse regering, geleid door volksjongen Leterme, werd het toonbeeld van 'goed bestuur'. Wie weet waar dat voor zou kunnen staan mag nog steeds een gele briefkaart sturen. Een verheffing in de adelstand zal uw lot zijn. Leterme is de Vlaamse versie van Balkenende, CD&V is een zuiderse CDA, de SPA deed al even dom als PvdA en sukkelt met dezelfde miserie. Lijst Dedecker kreeg de steun van broer Fortuyn, de groenen vinden nergens een uitgang uit het milieudrama, waar was al dat gedoe in 1830 in godsnaam voor nodig als we uiteindelijk toch met hetzelfde binnenhof opgescheept zitten? Stel je voor dat Belgische en Nederlandse voetballers al eeuwen samen streden, dan wonnen we zelfs met een ploeg blinde éénbenigen alle internationale wedstrijden. Het enige dat we dan in Vlaanderen zouden moeten missen is eetcultuur en kookkunst. En het echte geloof. Of zou er eerder sprake zijn van een Europese wind, die het tij keert? Eerder dan van een onvermijdelijke insijpeling van Hollandse glorie? Gaat het niet veeleer om een soort van continentale politiek-ideologische cyclus, die door de nationale politieke verschillen hoogstens her en der een wat andere vertaling kent of lichte variatie van een onmiskenbare grondstroom oplevert? Er is geen Europese democratie, geen Europese identiteit, maar er zijn wel Europese politieke stromingen. Als alle berekeningen de trends volgen, dan regeren Balkenende en Leterme over de lagen landen ondertussen opnieuw het goed bestuurde paradijs van normen en waarden. O Heer, verlos ons van het kwade. Nu!

Reynaert Devos

Emiel Mettes

Drs. H.E.M. Mettes is werkzaam op het ministerie van Defensie.

Actieve openbaarheid van databanken

Openbaarheid van overheidsinformatie is van cruciaal belang. De afstand tussen burgers en overheid is groot, vandaar dat actieve openbaarheid en maximale transparantie van de overheid nodig zijn. Maar de actieve openbaarheid van overheidsinformatie die in databanken zit, wordt soms belemmerd door de strijdigheid van de Databankenwet met de Wet openbaarheid van bestuur.

Openbaarheid is geen doel op zichzelf, maar is onder meer van belang bij het verkrijgen van steun van burgers voor het overheidshandelen. Door de evolutie van digitale technologie nemen het denkbaar bereik van en de mogelijke toegang tot informatie toe. Het internet heeft gezorgd voor een optimale informatieproductie, opslag en distributie, waarmee burgers in principe maximaal toegang tot digitale informatie krijgen. De overheid bevordert op allerlei manieren digitale ontsluiting en openbaarmaking van overheidsinformatie. Digitalisering vergroot enorm het mogelijk bereik van de overheid naar burgers, maar de openbaarheid van informatie wordt mogelijk gefrustreerd door intellectuele eigendomsrechten van belanghebbenden.¹ Deze vraag – of de Databankenwet actieve, *online* openbaarheid die in de WOB is voorgeschreven, belemmert – staat in dit artikel centraal.²

Wet openbaarheid van bestuur

De WOB trad op 1 mei 1980 in werking. Het doel van deze wet is het bevorderen van een goede en democratische bestuursvorming. De WOB treft een algemene regeling voor de openbaarheid van informatie die in documenten van bestuursorganen is opgenomen. De wet verplicht bestuursorganen tot actieve en passieve openbaarmaking. In het eerste geval verstrekt een bestuursorgaan tijdig, uit eigen beweging en in begrijpelijke vorm informatie over het gevoerde beleid en de uitvoering daarvan.³ Hoe ‘berusten bij de overheid’ moet worden uitgelegd, is niet duidelijk. Zo kan elektronische informatie op meer plaatsen berusten, zowel bij de overheid als bij derden. Van informatie waarop een derde op grond van de Databankenwet een exclusief recht heeft, kan niet steeds worden gezegd dat die informatie bij de overheid berust.⁴ DAALDER stelt vast dat een stuk bij een bestuursorgaan berust indien ‘het zich daar fysiek bevindt, dan

wel zich daar uit hoofde van een deugdelijke dossiervorming en/of archiveerplicht (nog) had moeten bevinden, en voor de beleidsvorming van dat bestuursorgaan wordt gebruikt of kan worden gebruikt.’

Voor wat betreft elektronische informatie concludeert Daalder, dat deze slechts onder een bestuursorgaan berust indien deze is weggeschreven op de eigen server(s).⁵ Aan de onduidelijkheid over wat

In navolging van eerdere aanbevelingen legt het voorontwerp onder meer de nadruk op actieve openbaarheid met gebruik van ICT

verstaan dient te worden onder ‘berusten bij een overheidsorgaan’ als het gaat om elektronische informatie, maakt het voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie gedeeltelijk een eind. Dit voorontwerp zal wellicht op termijn de WOB vervangen. Het komt voor dat het ene overheidsorgaan elektronische informatie van een ander overheidsorgaan verwerkt. Het voorontwerp legt vast, dat ‘informatie berust bij een overheidsorgaan indien het overheidsorgaan al dan niet tezamen met andere overheidsorganen feitelijke en juridische zeggenschap over de informatie heeft.’ Informatie van overheidsorganisatie A die op servers van overheidsorgaan B is opgeslagen, is, voorzover deze niet valt onder uitzonderingsgevallen of beperkingen bij wet gesteld, openbaar.

Voorontwerp

In navolging van eerdere aanbevelingen legt het voorontwerp onder meer de nadruk op actieve openbaarheid met gebruik van ICT. In vergelijking

[1] P. Rutten & H. van Bockxmeer, *Cultuurpolitiek, auteursrecht en digitalisering*, Delft: TNO-rapport STB-03-26, 2003.

[2] Emiel Mettes, *Een digitale paradox? Verslag van een onderzoek naar de samenloop van de Wet openbaarheid van bestuur en de Databankenwet*, UvA, 2006.

[3] M. Reinsma & H. van der Sluijs, *Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie*, TK 1999-2000, 26 387, nr. 7.

[4] *Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie*, Pels Rijken & Drooglever Fortuijn en K.U. Brabant, 2001.

[5] E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Den Haag, 2005.

met de huidige WOB is de definitie van het concept-document uitgebreid; ook informatie die op eenvoudige wijze geautomatiseerd uit een gegevensdrager is af te leiden, valt voortaan onder dit begrip. Op 'eenvoudige wijze' impliceert een belangrijke beperking. Dit betekent dat als *verarming* op een bestand moet worden uitgevoerd, dit reden is verstrekking van informatie te weigeren. Onder *verarming* wordt verstaan het verwijderen van vertrouwelijk verstrekte informatie of tot personen herleidbare gegevens.

Het sui generis-recht kan ertoe leiden dat gegevens niet meer voor academisch of industrieel onderzoek beschikbaar zijn

Hoofdstuk drie van het wetsontwerp, *Openbaar maken uit eigen beweging*, regelt de actieve informatieverschaffing met als noviteit de verplichting dat van rechtswege openbare informatie op internet moet worden geplaatst. Ook wordt voorgeschreven dat elk overheidsorgaan een zogenoemd documentenregister via internet aanbiedt. Dit elektronisch toegankelijk openbaar register bevat alle bij het orgaan berustende documenten die openbaar zijn gemaakt, uitgezonderd documenten die niet in elektronische vorm beschikbaar gesteld kunnen worden. Daarvan dient in het register te worden aangegeven waar het document zich bevindt. 'Dit voorschrift impliceert dat websites van overheidsorganen op een systematische wijze worden ontsloten en niet uitsluitend door middel van een zoekmachine.'⁶

Databankenrechten

De Databankenwet introduceerde in 1999, naast de mogelijkheid oorspronkelijke databanken auteursrechtelijk te beschermen, een nieuw, eigensoortig of *sui generis* databankenrecht.

De wet voert een nieuw beschermingsregime voor databanken in, waarvoor het auteursrecht niet geldt. De wet is de Nederlandse wettelijke neerslag van het *sui generis* databankenrecht van een Europese Richtlijn. Het doel van de Databankenwet is bescherming van de producent van een databank tegen het ongewild opvragen en hergebruiken van substantiële delen van zijn gegevensverzameling.⁷

Onder het *sui generis*-systeem is de producent van de databank rechthebbende. De producent is degene die het risico draagt van de voor de databank te maken

investering. Indien een databank in opdracht van een derde wordt geproduceerd, geniet laatstgenoemde het recht *sui generis*. Indien echter meerdere (rechts)personen organisatorische en financiële investeringen dragen, kan er onduidelijkheid ontstaan over wie als rechthebbende producent moet worden beschouwd.⁸

Databanken, geproduceerd door de overheid en met als inhoud door haar uitgevaardigde wetten, besluiten en verordeningen, rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen worden niet door het databankenrecht beschermd. Voor andere overheidsdatabanken – waarvan de inhoud dus niet wordt gevormd door regelgeving en rechtspraak – waarvan de openbare macht de producent is, geldt het databankenrecht ook niet, tenzij het recht hetzij in het algemeen bij wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op de databank zelf of bij de terbeschikkingstelling aan het publiek van de databank uitdrukkelijk is voorbehouden. Bestuursorganen die hun rechten als producent veilig willen stellen, doen er verstandig aan bij het *online* ter beschikking stellen van deze databank het publiek mee te delen dat het databankenrecht uitdrukkelijk voorbehouden is.

Het databankenrecht vervalt na vijftien jaar. Door een wijziging die een substantiële investering vergt, ontstaat een nieuw recht voor de door die investering ontstane databank.

Informatie monopolie?

Het databankenrecht zou kunnen leiden tot het ontstaan van informatie monopolies. Hieronder wordt verstaan 'een situatie waarbij de onderneming of orgaan de enige bron is van data waarmee zij een informatieproduct exploiteert of beheert, waardoor mededinging ernstig belemmerd of onmogelijk gemaakt wordt.' De Raad van State wees in haar advies over het wetsvoorstel ter implementatie van de Databankenwet erop dat deze wet weinig aandacht voor de gebruikers van databanken heeft. Weliswaar zijn onder het *sui generis*-databankenrecht individuele gegevens niet beschermd, substantiële datapakketten zijn niet vrij beschikbaar. Inhoudelijke informatie wordt daarmee voorwerp van een exclusief recht, wat kan leiden tot belemmering van de *free flow* of information. Van Loon wijst op het beperkt aantal gebruikersexcepties in de Databankenwet.⁹ Uitbreiding daarvan zou mogelijk tegenwicht kunnen bieden als een informatieproducent misbruik van zijn machtspositie zou maken. In de Europese Richtlijn is opgenomen dat 'het recht *sui generis* niet zodanig mag worden uitgeoefend dat misbruik van

[6] *Memorie van toelichting bij Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie versie symposium 19 mei 2006*, <http://www.law.wur.nl/NR>, 14 mei 2006.

[7] L. Wichers Hoeth e.a. Kort begrip van het intellectuele eigendomsrecht, Amsterdam, 2000.

[8] J.H. Spoor e.a. *Auteursrecht*, Deventer, 2005.

[9] S. van Loon, *Databankenrecht en mededinging*, Den Haag, 2004.

machtspositie daardoor in de hand wordt gewerkt, met name niet waar het betreft de schepping en verspreiding van nieuwe producten en diensten met een toegevoegde intellectuele, documentaire, technische, economische of commerciële waarde'. De eerste evaluatie van de Europese richtlijn uit 1996, uitgevoerd door de Europese Commissie en eind 2005 verschenen, wijst op het feit dat de Richtlijn nadelig is voor de academische wereld en industrieën die van bepaalde data afhankelijk zijn. Het *sui generis*-recht kan ertoe leiden dat gegevens niet meer voor academisch of industrieel onderzoek beschikbaar zijn. Het principe dat geen auteursrecht over ruwe data wordt verleend, dreigt door de Richtlijn aangetast te worden. Het databankenrecht intensificeert tenslotte de hang naar 'privatisering' van overheidsinformatie; 'publiek gefinancierde instellingen worden gestimuleerd door hen beheerde databanken commercieel te exploiteren'.¹⁰

Overheidsbeleid

De nota *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie* uit 1997 schetste voor het eerst een beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met ict. Het kabinet beschouwde het van primair belang burgers bij het democratisch proces te betrekken. Inzet van ict kan dit engagement versterken. De plicht tot actieve openbaarmaking van informatie, zo werd opgemerkt in de nota, is in de WOB minder ver uitgewerkt. Daarom werd deze verplichting in 1997 nog betrekkelijk weinig nagekomen. De kenmerkende voordelen van nieuwe media voor het verstrekken van informatie mochten echter niet onbenut blijven en konden worden ingezet om bestuursorganen hun verplichtingen tot actieve openbaarmaking na te laten komen. Verder riep de nota op het nut van de talrijke gegevensbestanden van de overheid te vergroten.¹¹

Naar aanleiding van deze nota verzocht de Tweede Kamer een inventariserend onderzoek naar elektronische gegevensbestanden van het bestuur. Dit onderzoek moest in een kader uitmonden, dat gebruikt kon worden bij het aan derden beschikbaar stellen van overheidsinformatie uit de elektronische gegevensbestanden van het bestuur. In 1998 verscheen vervolgens het onderzoeksrapport *Elektronische bestanden van het bestuur*.

Het verslag concludeerde dat bestuursorganen veel gegevensbestanden beheerden en dat hieruit vaak aan andere organisaties informatie werd verstrekt, met name tussen bestuursorganen en niet zozeer aan private partijen. De inhoud van veel gegevensbestanden was buiten de eigen organisatie nauwe-

lijks bekend. De onderzochte organisatiedelen van de rijksoverheid bezaten weinig of geen elektronische bestanden. De bestanden die ze beheerden, waren uniek, maar er werd weinig aan derden verstrekt. De organisaties stelden zich reactief op. Ook werd vastgesteld dat verdere ontsluiting ook voor andere sectoren maatschappelijk nut had. Ten slotte werd geconcludeerd dat als overheidsinformatie openbaar werd gemaakt, het auteursrecht goed geregeld diende te zijn. In het onderzoek werden daarover geen knelpunten ten aanzien van het auteursrecht gevonden.¹² In 1999 rapporteerde de interdepartementale werkgroep WOB-Auteursrecht haar bevindingen over de juridische verhouding tussen enerzijds de WOB en anderzijds de Auteurswet 1912 en de Databankenwet. De werkgroep stelde allereerst vast, dat het recht van de burger op toegang tot overheidsinformatie door het publiekrechtelijk kader wordt bepaald. Toegang tot overheidsinformatie kan beperkt of zelfs uitgesloten zijn. De Databankenwet geeft de producent van een databank het

Bestuursorganen kunnen besluiten minder vast te leggen, omdat ze niet willen dat alle informatie openbaar wordt

exclusieve recht en bepaalt in hoeverre men recht heeft gebruik van overheidsinformatie te maken. Beide kaders kunnen tegelijkertijd van toepassing zijn, aldus de werkgroep.

De commissie constateerde verder dat de WOB geen uitsluiting geeft of openbaarmaking van informatie onder de vigeur van genoemde wet uitoefening van databankenrecht in de weg kan staan. Kan het databankenrecht openbaarmaking van informatie onder de WOB beletten? Deze vraag is belangrijk; bestuursorganen kunnen onder de WOB verplicht worden informatie, waarop rechten van derden rusten, openbaar te maken. Verder werd geconcludeerd dat de betekenis van de terminologie in zowel de WOB als de Databankenwet onduidelijk was. Hierdoor is de reikwijdte van de uitzonderingen op het databankenrecht vaag.

Het comité kwam tot de bevinding dat de relatie tussen de WOB en de Databankenwet niet in termen van voorrang moet worden benaderd. De werkgroep: 'In geval van samenloop in de toepassing van deze wetten, moet er worden uitgegaan van de eigen ratio en werkingssfeer er van. Dit betekent dat aan het nakomen van een publiekrecht-

[10] E.J. Dommering (red.), *Informatierecht: fundamentele rechten voor de informatiesamenleving*, Amsterdam, 2000.

[11] *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997.

[12] H. Bleker e.a. *Elektronische bestanden van het bestuur*, BDO consultants, 1998.

telijke verplichting tot informatieverstrekking onder de WOB, tevens privaatrechtelijke rechtsgevolgen verbonden kunnen zijn onder de (...) Databankenwet.'

Verder rapporteerde de werkgroep, dat als een bestuursorgaan wil overgaan tot actieve openbaarmaking van een databank waarvan een derde de producent is, het bestuursorgaan als rechtmatige gebruiker over de databank moet kunnen beschikken. Dit kan bijvoorbeeld door het verkrijgen van een licentie van de producent.

De Databankenwet stelt dat de rechtmatige gebruiker van een databank die op enigerlei wijze aan het publiek ter beschikking is gesteld, geen handelingen mag verrichten waardoor hij de normale exploitatie van de databank in gevaar brengt of ongerechtvaardigde schade aan de producent toebrengt. Indien door actieve openbaarmaking inbreuk op de rechten van de producent van de databank wordt gemaakt, biedt de WOB volgens de werkgroep enige ruimte om die inbreuk te voorko-

bank of informatie daaruit echter buiten de werkingssfeer van de WOB. Het was onduidelijk of deze relatie nog te leggen is als slechts een deel van het bestand wordt opgevraagd. Geconstateerd werd verder, dat de WOB wel de openbaarheid regelt maar niet betrekking heeft op de toegankelijkheid. Er rust dus geen feitelijke plicht op bestuursorganen onder de WOB om burgers constant toegang tot actuele informatie in databanken te geven.

De nota zegde een onderzoek aan naar standaardpassages die overheidsorganen in hun contracten bij het uitbesteden van opdrachten aan externe partijen kunnen opnemen, teneinde moeilijkheden bij mogelijk hergebruik van overheidsinformatie te verhoeden. Deze studie is tot op heden niet uitgevoerd.

In een evaluatierapport over de WOB uit 2004 bepleiten onderzoekers van de Universiteit van Tilburg een kanteling van het toegangsbeleg. Actieve openbaarmaking moet de hoofdregel worden en niet passieve. Een (passief) WOB-verzoek is dan alleen nog nodig in gevallen waarin sprake is van uitzonderingen op de hoofdregel en een afweging nodig is. Deze vorm van actieve openbaarmaking kan overigens tot openbaarheidparadoxen leiden, aldus het rapport. Bestuursorganen kunnen besluiten minder vast te leggen, omdat ze niet willen dat alle informatie openbaar wordt.¹³

Beperking of afschaffing van het databankenrecht ten faveure van de informatievrijheid kan worden beschouwd als het graven van het eigen graf

men. Het bestuursorgaan moet onder de WOB het belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van derden. Als er evenwel na deze overweging toch tot actieve openbaarmaking van een databank wordt overgegaan waarvan een derde de producent is, moet het bestuursorgaan de producent daarvoor schadeloos stellen.

In de beleidslijn *Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie*, die in 2000 verscheen, werd als beleidsdoel geschetst dat overheidsinformatie zo breed mogelijk toegankelijk en beschikbaar wordt voor burgers. Een beleidsdoelstelling die werd uitgewerkt was het verhelderen van het juridisch kader en het wegnemen van belemmeringen voor het gebruik van zogenoemde WOB-informatie. De nota definieerde dit begrip als bestuursinformatie, informatie over de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van beleid berustend bij een bestuursorgaan. Vastgesteld werd dat databanken of informatie daaruit in principe onder de WOB vallen. Als een relatie met het bestuurlijk handelen van het bestuursorgaan ontbreekt, valt de data-

Conclusies

De samenloop van de WOB en de Databankenwet kan belemmerend kan werken, als de overheid burgers via het internet toegang tot de inhoud van een databank wil geven, waarvan zij niet de producent is. Een bestuursorgaan kan in dit geval alleen overgaan tot actieve openbaarmaking als het over de databank beschikt als rechtmatige gebruiker.

De samenhang tussen het grondrecht op informatie enerzijds en het *sui generis*-databankenrecht anderzijds is te beschouwen als een conflict tussen een abstract vrijheidsrecht en een concreet eigendomsrecht. Volgens PATTERSON & LINDBERG (1991, aangehaald in DOMMERING) zal bij een geschil tussen de twee rechten het databankenrecht hoogstwaarschijnlijk zegevieren:

'Property rights tend to be concrete, whereas political rights are typically abstract, and in one to one combat of ideas the concrete usually has the advantage over the abstract.'

Niettemin, dat de producent van de databank rechthebbende van databankrechten is, impliceert nog niet direct dat de informatievrijheid hiermee om zeep wordt geholpen. 'Het bestaan van rechten van intellectuele eigendom dwingt niet tot uitoe-

[13] T. Brandsen e.a., *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg, 2004.

fening ervan.¹⁴ Intellectuele eigendomsrechten van de een kunnen de grondrechten van anderen dus beperken. Is het aanvaardbaar dat intellectuele eigendomsrechten het recht op informatievrijheid limiteert?

SPOOR concludeert dat het inperken van auteursrechten ter bevordering van de informatievrijheid contraproductief werkt. Afschaffing van intellectuele eigendomsrechten, *in casu* databankenrechten, kan leiden tot ongebreideld, herhaald en systematisch opvragen en hergebruiken van substantiële delen van databanken. Dit kan producenten ervan weerhouden nog langer nieuwe databanken te vervaardigen. Beperking of afschaffing van het databankenrecht ten faveure van de informatievrijheid kan volgens deze redenering worden beschouwd als het graven van het eigen graf. Informatievrijheid is daarentegen van belang bij het verkrijgen van steun van burgers voor het overheidshandelen ter vermindering van de distantie tussen burgers en overheid. Overheidshandelen zonder maatschappelijk draagvlak raakt de democratische verhoudingen. Openbaarheid van overheidsinformatie heeft daarnaast ook historische, culturele en educatieve waarde. De samenloop kan definitief worden opgelost door twee wetwijzigingen. De Databankenwet moet met een beperking worden aangevuld die het feitelijk verschaffen van informatie op grond

van de WOB geen schending van het databankenrecht vormt. In de WOB dient te worden opgenomen dat informatieverstrekking, gebaseerd op deze wet, geen afbreuk aan intellectuele eigendomsrechten van derden doet. Zolang deze wetwijzigingen nog niet zijn doorgevoerd, dienen overheidsorganen die de productie van een databank aan een derde partij uitbesteden, bij overeenkomst met deze derden alle rechten op de databank aan hen te laten overdragen.¹⁵

In geval van organisatorische en financiële investeringen door meerdere (rechts)personen kan verwarring ontstaan over wie als rechthebbende producent moet worden beschouwd. Dit kan een beweeggrond zijn om schriftelijk overeen te komen bij wie het databankenrecht berust. Het in 2000 beloofde onderzoek naar standaardpassages, die overheidsorganen in hun contracten kunnen opnemen bij het uitbesteden van opdrachten aan externe partijen om mogelijke problemen bij hergebruik van overheidsinformatie te voorkomen dient met spoed te worden uitgevoerd. Maar ook nu al kan worden vastgesteld: wie betaalt, bepaalt. Bij het uitbesteden van opdrachten aan externe partijen dienen overheidsorganen nu al standaardpassages in hun contracten over intellectuele eigendomsrechten op te nemen, waarin deze derden alle rechten over intellectuele eigendom aan de overheid overdragen.

[14] Dommering, *Informatierecht*.

[15] B. Aalberts, *Beelddatabanken. Stilstaand beeld in beweging?*, Amsterdam: ITER, 2001.

BOEKSIGNALEMENTEN

Thuisbasis oorlogsvloot

Bob Benschop, *Zeehelden in Hellevoetsluis. Piet Hein, Maarten Tromp en Michiel de Ruyter in de zeventiende-eeuwse admiraliteitshaven*, Zaltbommel: Aprilis 2007, ISBN 978 90 5994 178 6

De naam en daden van Michiel de Ruyter spreken tot de verbeelding. In een periode waarin het voortbestaan van de Republiek verdedigd moest worden, won de oorlogsvloot onder zijn leiding belangrijke zeeslagen. Maar ook zee-man Maarten Harpertz. Tromp toonde tactisch inzicht en moed die nauwelijks voor de kwaliteiten van De Ruyter onderdeden. De derde grote zeeheld is Piet Hein en ook die heeft zich (verove-

ring van de zilvervloot) onsterfelijk gemaakt. Zeehaven Hellevoetsluis was hun thuisbasis, van waaruit naar de verzamelplaats van de oorlogsvloot werd vertrokken. Vandaar dat grote namen uit de vaderlandse zeehistorie met die haven zijn verbonden.

Doorwerking Europees recht

T. Barkhuysen e.a., *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04628 1

De doorwerking van het Europees recht beïnvloedt de Nederlandse rechtsorde

steeds meer. Dit geldt voor specifieke beleidsterreinen als het mededingingsrecht, het milieurecht en landbouw- en visserijrecht. Ook algemene regels van bestuursrecht, die de besluiten van bestuursorganen normeren, worden erdoor beïnvloed. De doorwerking van communautair recht heeft vooral betrekking op het wegemen van strijdigheden met het Europees recht, rechtstreekse werking en verdragsconforme interpretatie. In deze bundel benaderen verschillende auteurs het algemeen bestuursrecht als middel voor de effectieve uitvoering van Europees recht.

Doelgerichte landbouwsubsidies

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU verandert de laatste decennia van doelstellingen. Productie van voedsel moet nu samengaan met methoden die het rurale milieu en het landschap voor de samenleving behouden. Subsidies zijn een belangrijk instrument. Maar werken die wel doelgericht?

Het GLB heeft een geheel eigen en relatief grote plaats in het Europese beleid. De essentie van het (economische) integratieproces is het uitschakelen van beleidsconcurrentie tussen de lidstaten. Zij kwamen overeen elkaar toegang tot de markt te gunnen en van staatssteun en belemmerende regels af te zien. Dat moet uitvoerig worden geregeld, al levert dan geen kosten op voor de EU-begroting en het spaart de lidstaten geld. Bij het GLB stond vanaf de start vast dat de boeren niet zonder steun zouden kunnen. Deze zou door een hoge prijsstelling binnen een door hoge tarieven omsloten Europese markt worden verzekerd. De consumenten betalen deze rekening en de marktordening bezorgde Brussel kosten voor garantieopslag van surplusproductie en exportsubsidie. Zo werd het GLB direct een buitenbeentje: deze relatief kleine sector in de economie nam meer dan de helft van de Europese begroting in beslag (naast de kosten voor de consument). Het beleid was effectief. De landbouwproductie werd sterk opgevoerd. De hoge prijzen maakten het mogelijk in ruime mate inputfactoren in te zetten, zoals mechanisering, verbetering van landbouwgronden, kunstmatige meststoffen. Het profijt sloeg neer bij de grote efficiënte landbouwbedrijven en toeleveranciers. In veel producten werd Europa meer dan zelfvoorzienend. Daarmee schoot het beleid zijn doel voorbij. Om de rekening voor Brussel te beperken werden quota ingevoerd.

Ontwikkelingen

Vanaf eind jaren tachtig kon het GLB niet langer een interne Europese kwestie blijven. In de Uruguayronde van de GATT eisten staten die veel landbouwproducten exporteren, liberalisering van de handel; de tariefmuren moesten omlaag. Bovendien, nu productie als belangrijkste doel aan prioriteit inboette, kwam tevens het belang van neven-doelen naar voren. Het voortbestaan van rurale



Credit: CVLand

Gargellen, Oostenrijk; voortzetting van landbouw volgens streekeigen methoden is nodig om dit landschap te bewaren. Ruime subsidie is vereist om de relatief geringe geldelijke opbrengsten van deze landbouw aan te vullen tot een bescheiden inkomen.

samenlevingen met gezinsbedrijven in de landbouw ook in perifere delen van Europa, kwam duidelijker op de agenda. De opbrengst van 80% van de (prijs)subsidie voor de 20% grootste bedrijven was in het licht van een bredere plattelandsdoelstelling niet langer effectief. EU-commissaris MacSharry, die vanaf 1991 een principiële hervorming van prijs-naar directe subsidie wist door te voeren, stelde de relatie tussen subsidie en bedrijfsgrootte aan de orde. Er kwam directe subsidie voor boerenbedrijven ter compensatie van de lagere prijzen; aan de inkomenspositie van boeren kon niet worden getornd.

Het instrument van directe subsidie maakte het (anders dan bij hoge prijsstelling) mogelijk de subsidie door de lidstaten te laten regelen. De inkomenspositie van burgers is binnen de EU een kwestie van de lidstaten. Bij alle economische sectoren is staatssteun binnen Brusselse marges geregeld. Bij de MacSharry-hervorming is dit aan de orde geweest, maar door Frankrijk geblokkeerd.¹ Uiteraard

[1] SER-advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid publicatienr. 5, 2006 p. 18

Tabel 1. Directe betalingen in Euro's voor het GLB in grootteklassen in % in 2004 naar ontvangende bedrijven (I) en naar aandeel van betalingen in het totaal per lidstaat (II).²

	<5000		5000-50000		>50000	
	I	II	I	II	I	II
België	51	11	47	74	2	15
Denemarken	39	6	55	65	6	29
Duitsland	50	7	46	52	4	41
Griekenland	93	61	7	38	0	1
Spanje	78	19	20	59	2	22
Frankrijk	36	4	57	66	7	30
Ierland	51	13	47	73	2	14
Italië	91	34	9	49	0	17
Luxemburg	33	6	66	85	1	9
Nederland	73	28	26	59	1	13
Oostenrijk	72	29	28	67	0	4
Portugal	94	31	5	34	1	35
Finland	59	22	41	75	1	3
Zweden	51	10	46	66	3	24
Verenigd Koninkrijk	41	3	46	38	13	59
EU	76	15	22	56	2	29

was het nu ook mogelijk toedeling van steun naar bedrijfsgrootte (of ander kenmerk) te variëren. Voor het overeind houden van de inkomenspositie van boeren was het niet nodig ook de grootste bedrijven ten volle voor de lagere prijzen te compenseren?

De Europese boerenlobby *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne (COPA)*, duidelijk onder invloed van grote boerenbedrijven en hun toeleveranciers, heeft er alles aan gedaan dit agendapunt onder de tafel te krijgen en met succes. De lidstaten met de grootste en meest efficiënte productie waren op hun hand. De cijfers (tabel 1) wijzen uit dat de toedeling van profijt uit het GLB niet minder scheef is geworden. Terwijl de retoriek over de doelen van het GLB in een multifunctionele richting was gewijzigd, werden de subsidies daaraan slechts marginaal aangepast.

Kleine bedrijven vormen driekwart van de subsidieontvangers, maar ze ontvangen samen slechts 15% van het totale subsidiebedrag. Vooral in de Mediterrane landen zijn er veel kleine bedrijven. Inmiddels waren ook de milieugevolgen van de sterk gegroeide landbouwproductie duidelijk geworden. Het beleid moest hierop worden aangepast. Belasting van milieu en landschap door het overmatig inzetten van inputfactoren als meststoffen en kavelaanpassingen kon worden teruggedraaid door maxima aan prijscompenserende subsidie te stellen. Veebezetting per hectare kon

worden gemaximeerd. Verplichte braaklegging zou alleen voor grote bedrijven gelden. Kortom, de mogelijkheid het subsidie-instrument van de directe betalingen specifiek op verbrede doelstellingen van het GLB te richten, heeft de Europese Commissie ten volle onderkend. De lidstaten hebben zich echter op hun eigen financiële belangen gericht en de subsidie ongericht laten inzetten op het compenseren van de verlaagde prijzen. De door de Commissie voorgestelde ombuigingen zijn slechts beperkt in de besluitvorming gerealiseerd. De meest intensieve productie (bijvoorbeeld met hoge veebezetting of niet grondgebonden productie) valt nu buiten de subsidievoorwaarden. Mede om die reden is de subsidie als percentage van de landbouwproductie in België en vooral Nederland laag (tabel 2). Bovendien valt slechts een klein deel onder de 'zware' marktordening, maar dat is in Mediterrane landen ook het geval.

Doelstellingen GLB verbreed

Een volgende mogelijkheid voor aanpassing van het GLB deed zich voor met de vaststelling van het financiële kader voor 2000-2006. Het Duitse voorzitterschap organiseerde in maart 1999 de besprekingen over *Agenda 2000*. Hier werden nieuwe doelstellingen in de vorm van Europees plattelandsbeleid bij het GLB vastgesteld. Naast de bestaande marktordening en inkomenssubsidie als eerste pijler van het GLB, werd een tweede pijler onder de noemer 'plattelandsontwikkeling' geïn-

[2] Bron: Europese Commissie DG Landbouw Financieel Jaar 2004 (eigen bewerking). Er bestaat niet altijd een directe relatie van subsidieomvang met bedrijfsgrootte omdat bedrijven hoofdzakelijk subsidie ontvangen over productie in de 'zware' marktordening (zie tabel 2).

roduceerd. Als doelen: een levenskrachtige en duurzame landbouwsector met een sleutelfunctie in de plattelandsgemeenschap, voorwaarden schepen om plattelandsvlucht tegen te gaan en behoud en verbetering van milieu, landschap en natuurlijk erfgoed van plattelandsgebieden. De bedrijven die in projecten voor de tweede pijler in aanmerking komen moeten alle tenminste aan de milieuregels van EU-verordeningen voldoen en werken de krachtens EU-richtlijnen uitgewerkte milieuwetgeving van de desbetreffende lidstaat, het beginsel van *cross compliance*.

Voor deze doelen werd een apart budget gecreëerd. Een beperkt deel van het GLB-budget werd naar de-

Met welk nieuw doel-middel-arrangement zou steun in de ogen van de belastingbetaler te rechtvaardigen zijn?

ze tweede pijler overgeheveld. Maar het was direct duidelijk dat de doelen van plattelandsbeleid naar de omstandigheden in de lidstaten zouden moeten worden uitgewerkt en onder hun regie. Net als bij regionaal beleid van de EU werd hiertoe cofinanciering ingevoerd. Subsidiariteit ging bij dit nieuwe stukje GLB gelden. Het mechanisme van de subsi-

dies van de eerste pijler bleef onaangeroerd. Wel werd afgesproken dat na drie jaar het beleid zou worden heroverwogen. Mede door de druk van de Doha-ronde van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) ontwikkelde de heroverweging zich tot een totale hervorming van de eerste pijler van het GLB.

Loskoppeling productie

In de Doha-liberaliseringsronde van de WTO kwamen de landbouwsubsidies van de EU (en VS, Japan en andere) opnieuw onder vuur van de landbouw-exportstaten te liggen. Aangezien de directe betalingen als prijscompensatie in de 'eerste pijler' nog steeds aan de productieomvang van een bedrijf waren gekoppeld, werden ze als handelsbelemmerend gezien. Daar de EU het belang van een geslaagde Doha-ronde voor de afzet van vooral diensten in de wereld inzag, deed zij in juni 2003 de concessie de subsidies te ontkoppelen. Vanaf 2005 of 2006 (naar keuze van de lidstaten) werden subsidies als 'enkele bedrijfstoeslag' uitgekeerd.

De hoogte werd aan de hand van de productie bepaald, zoals die in het jaar 2001 werd gesubsidieerd. In de nieuwe lidstaten zijn de beperkte subsidies meteen op deze wijze betaald. De landbouwbedrijven zijn vrij hun land voor productie te gebruiken. Wel vallen voortaan alle bedrijven die subsidie krijgen, volgens de 'eerste pijler' onder de *cross compliance*-verplichting. Bovendien moeten ze hun land volgens regionaal vastgestelde landbouwmilieu-eisen onderhouden, teneinde marginale landbouwgebieden niet te waarlozen.

De lidstaten werd bij de invoering van het nieuwe beleid veel vrijheid gelaten. Gedeeltelijke koppeling kon blijven bestaan, naast historisch bepaalde betaling per bedrijf kon er ook per oppervlakte-eenheid worden betaald volgens een regionaal gemiddelde. Ook mogen de lidstaten in zekere mate gelden uit de eerste naar de tweede pijler overhevelen. De regionaal vast te stellen landbouwmilieu-eisen blijken nu tussen de lidstaten sterk te verschillen, niet alleen naar hun aard, maar vooral ook in intensiteit. De doelen die lidstaten beogen met de voorwaarden waaronder boeren hun land bewerken, zijn zo verscheiden als de geografische condities en de lokale cultuur van Lapland tot de Peloponesos. De EU betaalt, maar laat de lidstaten in zekere mate bepalen waarvoor.

Ontkoppelde betalingen

Afstemming van instrumenten op doeleinden van beleid is bij de evolutie van het GLB moeilijk, omdat onderhandelingen in de WTO bepalen welke instrumenten mogen worden gebruikt. Nu het instrument 'directe betaling' moest worden ont-

Tabel 2. Landbouwsubsidies per lidstaat in 2001³

Lidstaat	% van landbouwproductie in 'zware' marktordening	directe betalingen als % van de landbouwproductie
België	35	4,5
Denemarken	42	8,4
Duitsland	49	9,6
Griekenland	33	geen gegevens
Spanje	30	10,7
Frankrijk	54	10,0
Ierland	61	14,9
Italië	43	7,4
Luxemburg	76	7,4
Nederland	25	1,2
Oostenrijk	53	9,0
Portugal	33	7,5
Finland	52	9,1
Zweden	54	11,1
Verenigd Koninkrijk	49	12,9

[3] Bron: Europese Commissie DG Landbouw Financieel Jaar 2001.

koppeld van productie, bleef de vraag waarmee steun dan wel moest worden gelegitimeerd. Met welk nieuw doel-middel-arrangement zou steun in de ogen van de belastingbetaler te rechtvaardigen zijn?

Zoals we zagen is voor *cross compliance* en landbouwmilieu eisen gekozen. Met dit instrument werd milieubeleid in de eerste pijler van het GLB geïntegreerd. De doelstellingen van het GLB worden de laatste jaren echter veel breder geformuleerd. Het is daarom van belang het huidige GLB-subsidie-instrumentarium aan de hand van huidige doelstellingen op effectiviteit te beoordelen. Het Finse voorzitterschap heeft voor een bijeenkomst van landbouwministers in Oulu september 2006 de volgende omschrijving gekozen:

'Multi-functionality is at the heart of the European Model of Agriculture. This means that together with competitive food, fibre and energy production farming also delivers other services for society as a whole. These services, which are closely linked to food and fibre production, include safeguarding viable rural societies and infrastructures, balanced regional development and rural employment, maintenance of traditional rural landscapes, bio-diversity, protection of the environment, and high standards of animal welfare and food safety. These services reflect the concerns of consumers and taxpayers. As European farmers provide these multifunctional services for the benefit of society as a whole, which often incur additional costs without a compensating market return, it is necessary and justified to reward them through public funds.'⁴

Deze omschrijving is gebaseerd op uitspraken van de Europese Raad in Berlijn bij het besluit over Agenda 2000. Betaling van subsidies volgens de in 2003 overeengekomen regeling, die in 2005 of 2006 is ingegaan, zou volgens deze omschrijving ten goede komen aan de genoemde reeks functies van het Europese boerenbedrijf. Men mag aannemen dat de hoogte van de betalingen evenredig is aan de geleverde 'diensten'. Daarom kijken we eerst naar de hoogte van de subsidiebedragen.

Effectiviteit GLB-subsidies

De ongelijkheid van toegekende bedragen is nog steeds aanzienlijk. Het is niet aannemelijk dat daarmee in de hele EU levenskrachtige rurale gemeenschappen worden onderhouden. De landbouweconomie kent blijkbaar een grote diversiteit aan succes. Gelukkig kan hierbij worden aangetekend dat boerenbedrijven vaak nog niet voor de helft van inkomsten uit de landbouw afhankelijk zijn. Maar daarmee is de effectiviteit van GLB

subsidies voor de rurale inkomens onduidelijk geworden.

Kleine gezinsbedrijven worden niet effectief ondersteund. Arme plattelandsgebieden krijgen geen belangrijke bijdrage. De efficiënte bedrijven die het leeuwendeel van de subsidie ontvangen, zijn in bepaalde gebieden geclusterd. Het aftoppen van subsidies (bij € 300.000) is weloverwogen. Vooral in de voormalige DDR zijn enkele honderden bedrijven die gemiddeld het drievoudige van dat bedrag per jaar krijgen, daarnaast vindt men er in het Verenigd Koninkrijk. Ook hier zijn de belangen groot, Oost Duitsland raakt niet graag subsidie kwijt en er bestaat de kans dat bedrijven zich zullen splitsen. De Europese Commissie probeert intussen wel in het kader van de transparantie de subsidies op naam te publiceren, maar verscheidene lidstaten staan dit niet toe.

Wat milieudoelinden betreft stelt ongelijkheid van betalingen ook de effectiviteit van de *cross-compliance* op losse schroeven.⁶ Het is immers duidelijk dat de op historische productie gebaseerde betalingen per oppervlakte eenheid veel hoger zijn in de efficiënte landbouwgebieden dan in marginale productiegebieden. In de efficiënte gebieden zijn de rurale landschappen voor landbouwproductie geoptimaliseerd. Aan de gestelde landbouwmilieu-eisen kan daar zonder veel kosten worden voldaan. Het zijn juist marginale landbouwgebieden waar met veel toewijding bestaande landschappen en milieu in hun waarde kunnen worden gelaten. Maar gezien de lage betalingen daar wordt dit

Tabel 3. Percentage van boerenhuishoudens voor wie agrarische productie de helft of minder van het totale inkomen bedraagt⁵

België	39
Denemarken	65
Duitsland	38
Griekenland	55
Spanje	30
Frankrijk	33
Ierland	44
Italië	29
Luxemburg	24
Nederland	27
Oostenrijk	48
Portugal	35
Finland	37
Zweden	55
Verenigd Koninkrijk	47
EU15	35

[4] *The European Model of Agriculture – Challenges ahead*. A background paper for the meeting of ministers of agriculture in Oulu 26 September 2006 p. 6.

[5] J.Thurston (2002) *How to reform the CAP?* London, The foreign Policy Centre, table 2

[6] H.Bennet, B. Osterburg, H. Nitsch, L. Kristensen, J.Primdahl, G.Verschuur (2006), *Strengths and Weaknesses of Cross-compliance in the CAP*. EuroChoices 5 (2), p. 53.

onvoldoende gehonoreerd. Nog afgezien van het (op basis van de geformuleerde doelen) ongerechtvaardigde verschil in betaling, is dan ook de kans groot dat bedrijven deze gebieden zullen verlaten.

De controle op de naleving van de cross-compliance-vereisten is bijzonder lastig en kostbaar

De controle op de naleving van de *cross-compliance*-vereisten is bijzonder lastig en kostbaar. Naar verwachting kost dit per bedrijf – afhankelijk van de lidstaat – drie dagen of zelfs meer dan een week per jaar.⁷ Lidstaten zijn verplicht ten minste 1% van de bedrijven te controleren. Het bedrag aan sancties dat wordt opgelegd, kan in de lidstaat voor pijler 2 van het GLB gebruikt worden. Zoals we zagen zijn landbouwmilieudoelstellingen waarvoor *cross compliance* vereist is, per lidstaat zeer verschillend. Legitimatie van betalingen uit de EU-kas is wankel.

De manier van controleren is niet voorgeschreven. Veel bedrijven krijgen hun subsidie voor dat deel van hun bedrijf dat onder de ‘zware marktordening’ produceerde. Daar valt de milieugevoelige varkensteelt bijvoorbeeld niet onder. Voor uitbetaling van de ‘enkele bedrijfs toeslag’ is *compliance* voor het gehele bedrijf vereist. Daarmee is de kans aanwezig dat bedrijven formeel worden gesplitst, zodat men geen sancties op het ongesubsidieerde deel van het bedrijf riskeert.

Subsidiëring door lidstaten

Subsidiëring van landbouwbedrijven is nodig om diverse groene diensten te betalen. De huidige sub-

sidievoorwaarden zijn hiervoor niet geschikt. De efficiënte bedrijven zijn zelf redelijk in staat op de wereldmarkt te concurreren. Ook zonder subsidie moeten zij de milieuwetgeving naleven. Voor zover zij diensten leveren die markt niet vergoedt, kan daarvoor subsidie worden verleend. Het GLB kan tot zijn essentie worden teruggebracht: de marktordening van landbouwproducten.

In grote mate van subsidiariteit kan de EU de lidstaten laten bepalen welke groene diensten in hun regio's van belang zijn. Het versterken van de inkomenspositie kan nodig zijn om bedrijven aan de grond te binden. In het systeem van de structuurfondsen regelt Brussel dan welke kosten als subsidie kunnen worden vergoed. Veel geld zal voor arme rurale gebieden nodig zijn (zoals in de nieuwe lidstaten en in Mediterrane landen), vooral wanneer ze ook nog gevoelig voor milieuschade zijn. Cofinanciering is altijd voorwaarde. De WTO accepteert deze vorm van subsidie.

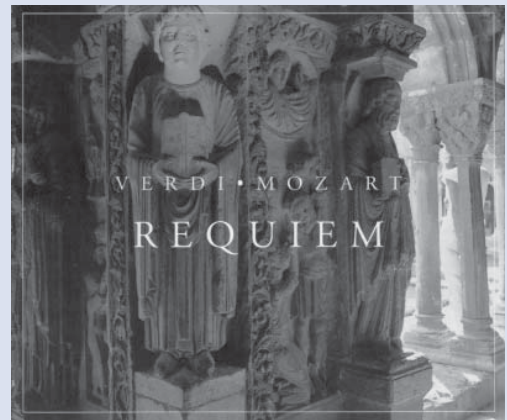
Besluit

Wanneer zou deze hervorming doorgevoerd kunnen zijn? De huidige budgettaire periode duurt tot 2013. Wel is halverwege een evaluatie afgesproken (2008/2009). De SER acht het onverstandig deze evaluatie te benutten.⁸ En vooral niet op initiatief van Nederland, omdat ons land het meeste profijt van in cofinanciering betaalde subsidies zou hebben. Maar dit gaat voorbij aan langs doelen heen schietende subsidiebedragen. Het moet mogelijk zijn een gericht subsidiesysteem in te voeren, waarbij de geldbedragen op het niveau van de lidstaten niet lager worden maar wel specifiek op hun doelen gericht. Plattelandsgebieden van Mediterrane landen zouden dan in een veel gunstiger positie zijn. Misschien is zelfs Frankrijk zo over de streep te trekken.

[7] C.Varela-Ortega, J. Calatrava (2004), *Evaluation of Cross compliance: perspectives and implementation*. Granada, report of Seminar 4 EU Concerted Action.
[8] SER-advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid publicatienr. 5, 2006 p. 22

In memoriam Bart Tromp

In *Openbaar bestuur* kwamen zijn twee kwaliteiten samen: kennis van de politiek en kennis van de muziek. Hij nam de uitnodiging met plezier aan: schrijven over de relatie tussen beide, muziek en politiek. Vanaf januari van dit jaar belichtte hij elke maand een componist wiens werk een politieke betekenis heeft: *klokkenluiders van de politiek*. Zes mooie columns over de politieke intentie of de politieke effecten van muziek. Wij waren er erg mee ingenomen, elke maand weer. Bart Tromp, veel dank, we zullen je bijdragen missen.



Ellen van Schoten

Dr. E.M.A. van Schoten RA is werkzaam bij de Algemene Rekenkamer.

Verantwoording in het openbaar bestuur

De verkiezingsprogramma's logen er niet om. Het aantal beleidsambtenaren moet fors omlaag. De berichten hierover zijn niet aan de aandacht van de ambtelijke top ontsnapt. Hoe moet de rijksdienst efficiënter worden ingericht? Kan de controlefunctie worden afgeslankt of wordt daarmee voorbij gegaan aan het doel van verantwoording?

'Het staatsrechtelijk gegeven dat de ministers aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering is één van de hoekstenen van onze parlementaire democratie. De ministeriële verantwoordelijkheid begint met het op een goede wijze informeren van de Staten-Generaal. Alleen op die basis kan van een klip-en-klare verantwoording jegens het parlement sprake zijn.'

Dit citaat is afkomstig uit het voorwoord van het interdepartementaal beleidsonderzoek *Regeldruk en Controletoeren*. Het kabinet concludeerde in 2004 naar aanleiding van dat onderzoek dat:

- complexe regels tot complexe controlemechanismen leiden,
- er vaak stapeling van regels plaatsvindt,
- beheersing en *audit* niet altijd efficiënt zijn ingericht,
- er vaak stapeling van control(e)s plaatsvindt.

Efficiëntere regelgeving door sturing op hoofdlijnen zou samen met risicomanagement, risico-georiënteerde *audit* en *single audit* (het realiseren van een situatie, waarin voor de informatieverstrekking over besteding van bijvoorbeeld specifieke uitkeringen zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die daarover is opgenomen in de gecertificeerde jaarstukken) tot vermindering van regeldruk en controletoeren moeten leiden.

Deze voornemens speelden vóór aanvang van de kabinetsformatie een belangrijke rol, om aan te geven dat er mogelijkheden liggen tot een smallere en meer efficiënte rijksdienst: de controles kunnen efficiënter worden ingericht, controletoleranties kunnen omhoog en regelgeving kan verder worden vereenvoudigd. Door het terugdringen van regeldruk en controles kan, zo denkt men, een reductie van het aantal ambtenaren worden gerealiseerd. Daarnaast zijn geluiden te horen dat Verantwoordingsdag zou moeten worden afgeschaft, omdat daar toch weinig aandacht voor is. Meer efficiency

klinkt prima. Wie kan daar tegen zijn? Maar draagt mogelijke efficiency ook bij aan een grotere effectiviteit van de parlementaire democratie en aan de wijze waarop de minister invulling aan zijn informatieplicht kan geven in de richting van de Staten-Generaal?

Waarom verantwoording?

Het effectueren van de ministeriële verantwoordelijkheid kent drie fasen: het informeren door de minister van de Staten-Generaal, het debat daarover en het naar aanleiding van dat debat eventueel sanctioneren door de Staten-Generaal. Deze drie fasen komen in het verantwoordingsproces terug. Op de derde woensdag in mei biedt de minister van Financiën het Financieel Jaarverslag van de rijksoverheid en de departementale jaarverslagen aan de Tweede Kamer aan. In de eerste week van juni debatteert de Tweede Kamer met de afzonderlijke ministers over het gevoerde beleid in het afgelopen begrotingsjaar. Daarna vindt nog een debat op hoofdlijnen met de minister van Financiën plaats. De begrotingscyclus is voltooid als de Kamer de slotwet over het jaarverslag van een ministerie heeft aangenomen. Daarmee wordt de verantwoordelijke minister *decharge* voor het gevoerde financiële beleid verleend. Het afleggen van verantwoording heeft een duidelijke externe component, die te vergelijken is met de wijze waarop een vennootschap aan de aandeelhouders rekenschap aflegt. Met het aanbieden van de verantwoordingsdocumenten wordt het interne verantwoordingsproces over het afgelopen begrotingsjaar eveneens afgesloten. Dat proces begint op de eerste dag van het begrotingsjaar en duurt het hele jaar door tijdens de uitvoering van het beleid. Gedurende dat jaar worden er vanuit de ambtelijke organisatie interne managementrapportages gemaakt, gericht op het volgen en waar nodig bijsturen van het beleid en de bedrijfsvoering. Hiermee verantwoordt de amb-

telijke leiding zich over het beleid en de bedrijfsvoering aan de naast hogere managementlaag en uiteindelijk aan de minister, die voor het beleid en de bedrijfsvoering op zijn ministerie verantwoordelijk is. Dit proces, dat onderdeel uitmaakt van de planning- en controlcyclus van het departement, is minstens zo belangrijk als de uitkomsten van dat proces: de verantwoordingsdocumenten.

Wat mogen we van de inhoud van de verantwoording verwachten? Waar publieke middelen of publieke rijkstaken in het geding zijn, geldt in ons staatsbestel altijd de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister moet er zich van verzekerd weten dat geld naar behoren wordt besteed, dat de taak naar behoren wordt uitgevoerd en de gestelde beleidsdoelstellingen worden bereikt met de daartoe ingezette instrumenten. Vanuit de optiek van *good governance* mag men verwachten dat de overheid transparant is, verantwoording over de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten aflegt, evenals over de effectiviteit en efficiency van beleid, de integriteit van organisatie en medewerkers en het 'in control' zijn.

Vanuit de optiek van goed bestuur mag tevens een goede afstemming worden verwacht tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezichhouden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om de wijze waarop de dialoog met belanghebbenden plaatsvindt of over het op orde zijn van de bedrijfsvoering. Welke actoren zijn daarbij in het geding?

De controletoeren

De controletoeren bestaat volgens het eerder aangehaalde interdepartementale beleidsonderzoek uit het stelsel van controle, *control* (beheersing van beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen) en (budgettair) toezicht binnen de rijksoverheid. Relevante actoren zijn onder andere de directies FEZ, de departementale accountantsdiensten, toezichthouders en inspecties, de Algemene Rekenkamer en de beleidsdirecties.

Ieder onderdeel van de toeren heeft een eigen functie. De beleidsdirecties richten zich op de 'voorkant' van beleid: zij ontwikkelen nieuwe wet- en regelgeving om het beleid vorm te geven. Hoe complexer de wet- en regelgeving is, des te complexer de controle ervan. De controlefunctie, die de Algemene Rekenkamer en de departementale auditdiensten uitvoeren, is op de verificatie van de in de verantwoording opgenomen (financiële) gegevens gericht. De controleur neemt daarbij een onafhankelijke positie in. In feite treedt hij op als vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer, van alle betrokkenen (waaronder de Staten-Generaal).

Om de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie te kunnen borgen, onderzoekt de Algemene Rekenkamer jaarlijks in het rechtmatigheidsonderzoek of de ministeries het publieke geld dat zij beheren, volgens wet- en regelgeving hebben geïnd en besteed. Dit rechtmatigheidsonderzoek leidt uiteindelijk tot de goedkeuring van de ontvangsten en uitgaven die op de rijksrekening in het Financieel Jaarverslag van het Rijk staan. Bij het uitvoeren van dit onderzoek steunt de Algemene Rekenkamer onder andere op de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten. Daarnaast besteedt de Rekenkamer aandacht aan de kwaliteit van de beleidsinformatie in de jaarverslagen en aan de bedrijfsvoering. Is het mogelijk uit de jaarverslagen op te maken of het kabinet de afgesproken prestaties heeft geleverd en of de gewenste maatschappelijke doelen zijn bereikt?

Goede informatie in de jaarverslagen maakt het voor de Tweede Kamer mogelijk om het kabinet zo nodig ter verantwoording te roepen of in de begroting van het volgende jaar gericht (bij) te sturen. De controlfunctie is gericht op het sturen en beheersen van de beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen. Zij wordt door het management en de directies FEZ uitgevoerd. Deze functie zorgt ervoor dat de ministers zekerheid hebben dat tijdig en adequaat wordt opgetreden als er afwijkingen van de doelstellingen zijn gesignaleerd. De toezichtfunctie is gericht op organisaties die buiten de rijksoverheid staan, maar wel een publieke taak uitoefenen. Het doel van deze functie is om vast te stellen of deze organisaties hun publieke doelstellingen behalen en of ze aan de specifiek eraan te stellen eisen voldoen.

Nut en noodzaak

Hoe kan de inrichting van de controletoeren tot een efficiëntere rijksdienst leiden? Er zijn twee redenen:

- regeldruk en controletoeren,
- het feit dat Verantwoordingsdag onvoldoende politieke aandacht krijgt.

Allereerst 'regeldruk en controletoeren'. Hiermee worden de conclusies van het kabinet uit 2004 herhaald. Daarbij richt de aandacht zich op de controledruk in termen van efficiency en normatiek (minder strakke eisen als het gaat om rechtmatigheid). Het is de vraag of er in termen van efficiency nog veel winst is te behalen. Een groot deel van complexe controles vloeit immers uit complexe regels voort en daarmee uit het beleidsinstrument dat wordt ingezet. 'Ja maar', reageren sommige beleidsmakers, 'de normen die de controleurs stellen

als het gaat om rechtmatigheid zijn ook zo streng. Het is politiek vaak erg moeilijk om regelgeving te vereenvoudigen. Pas de normen wat soepeler toe, dan ontstaat er ook efficiency.’

Het is waar dat de controle-inspanningen afnemen als de normen op basis waarvan wordt gecontroleerd, soepeler worden. De vraag is of de overheid daarmee is gediend. Ten eerste omdat slecht gedrag (waaronder het niet vereenvoudigen van de beleidsinstrumenten) hiermee wordt beloond, met als risico dat de bureaucratie niet wordt gereduceerd, maar wordt vergroot. Wanneer beleidsmakers en politici met de gevolgen van beleid (controlelasten, rechtmatigheidsproblemen) worden geconfronteerd, is de kans groter dat zij in nieuw beleid hiermee rekening houden. Ten tweede omdat de Staten-Generaal dan op basis van die soepelere normen worden geïnformeerd. Het is de vraag of daarmee aan de informatiebehoefte van de Kamer wordt voldaan.

Een tweede argument voor verandering is het gegeven dat de politieke belangstelling voor Verantwoordingsdag, in tegenstelling tot de politieke belangstelling voor Prinsjesdag, betrekkelijk gering is. Hoe kan dat worden verklaard? Cynici zeggen dat de politiek nu eenmaal veel aandacht heeft voor het uitgeven van geld aan diverse beleidsdoel-einden of dat het onderwerp verantwoording nu eenmaal niet zo sexy is. De politiek kijkt vooruit, is het argument. Als dat zo is, is het de vraag waarom de beursfondsen die hun kwartaal of (half)jaarcijfers bekend maken, zich in de belangstelling van een breed publiek mogen verheugen. Sterker nog, bedrijven investeren in hun relatiernetwerk en in de communicatie met belanghebbenden. Aandeelhouders kijken net als de politiek, ook vooruit! De overheid geeft een reactie van tegenovergestelde aard. Er is relatief weinig aandacht voor Verantwoordingsdag en de reactie is ‘laten we die dan maar niet meer separaat behandelen of in ieder geval minder frequent’. Kan Verantwoordingsdag bijvoorbeeld niet eens in de twee jaar plaatsvinden of kunnen Prinsjesdag en Verantwoordingsdag niet worden samengevoegd? Dat leidt bovendien tot minder intern gedoe en – als de controletoeren en regeldruk worden aangepast – tot meer efficiency. Een andere reactie kan zijn, dat er eens kritisch naar de verantwoording wordt gekeken. Ligt de oorzaak van de relatief geringe aandacht ervoor misschien niet alleen aan de politiek, maar ook aan de inhoud van die verantwoording?

Vanuit het gegeven dat de ministers aanspreekbaar zijn, zou de verantwoording van de rijksoverheid mijns inziens twee doelen moeten dienen:

- bijdragen aan een lerende overheid,

- bijdragen aan het vertrouwen van belanghebbenden in de overheid.

Allereerst zou het verantwoordingsproces een leerproces moeten zijn. De centrale vraag daarbij is: zijn de beleidsprestaties geleverd die de overheid zich ten doel had gesteld en zo nee welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen? De lessen uit de verantwoording kunnen in het debat over begroting en beleid worden meegenomen. De lessen kunnen ook intern, binnen de overheidsorganisatie, worden gebruikt, om beleid en uitvoering beter op elkaar te laten aansluiten.

Zo bezien zou het verantwoordingsproces moeten bijdragen aan een lerende overheid. Dat impliceert een overheid die zich niet alleen verantwoordt omdat het moet, maar omdat het beleid en de uitvoering van het beleid daar beter van worden. Een cultuur die gericht is op leren, zal uiteindelijk de efficiency van de rijksdienst ten goede komen.

Ten tweede moeten verantwoordingsproces en verantwoordingsdocument bijdragen aan het vertrouwen van belanghebbenden (Kamer, specifieke belangengroepen, burgers) in de overheid. Niet voor niets is het informeren van de Staten-Generaal één van de hoekstenen van onze parlementaire democratie. De verantwoording moet zekerheid geven dat de middelen zijn besteed voor het doel waarvoor ze zijn gegeven, dat wet- en regelgeving zijn nageleefd, maar ook dat de overheid transparant en integer is. Dat stelt eisen aan de informatie die in de verantwoording wordt opgenomen en aan de wijze waarop de functies binnen de controletoeren zijn ingericht.

De control- en controlefunctie binnen de overheid moeten voorop lopen in het beantwoorden van de vraag hoe de verantwoording kan bijdragen aan het leren door en vertrouwen in de overheid. Vanuit die attitude blijft de vraag of de controletoeren efficiënt is ingericht legitiem. Er kunnen echter geheel andere vragen worden gesteld. Impliciet gaat een discussie over de controletoeren er immers vanuit dat de juiste dingen worden gedaan, maar dat deze niet efficiënt worden uitgevoerd. Als we uitgaan van de verantwoording als middel om te leren en het vertrouwen in de overheid te vergroten, is dat niet de vooronderstelling die wordt gemaakt. Dan komt ook de vraag aan de orde of de verantwoording en het verantwoordingsproces volledig zijn.

Zo worden veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, zoals onderwijs, de uitvoering van de sociale zekerheid en handhaving uitgevoerd door zelfstandige instellingen die met publiek geld wor-

den gefinancierd. Het gaat om ongeveer 1.900 instellingen, Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT), die samen jaarlijks bijna € 120 miljard besteden. Een groot gedeelte daarvan (ruim € 70 miljard) is uit premies en tarieven afkomstig. Hoewel deze instellingen op grond van wet- en regelgeving hun eigen jaarverslagen maken, ontslaat dat de minister niet van toezicht op de uitvoering van hun taken en informatie daarover.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2006 dat ten opzichte van 1997 duidelijk vooruitgang was geboekt in het toezicht op de RWT's en de verantwoording door deze instellingen.¹ De ministeries en RWT's voldoen vrijwel geheel aan de wet- en regelgeving die op verschillende elementen van de toezichts- en verantwoordingsketen betrekking heeft. Maar de huidige wet- en regelgeving garandeert niet dat de Staten-Generaal op hoofdlijnen het gewenste inzicht in het functioneren van de RWT's wordt geboden. De Algemene Rekenkamer verstaat onder 'het gewenste toezicht' het inzicht dat nodig is voor de parlementaire controle. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2006:

'Verbeteringen zijn noodzakelijk in het toezicht van ministers op bedrijfsvoering en in de informatievoorziening aan de Staten-Generaal. Het toezicht van de rijksoverheid heeft naar onze mening onvoldoende aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten die relevant zijn voor de borging van het publiek belang, zoals toegankelijkheid, continuïteit en kostenbeheersing. Daarnaast krijgen de Staten-Generaal naar onze mening nog onvoldoende inzicht in het functioneren van de (clusters van) RWT's, in de totale geldstromen en vermogens bij de RWT's en in het door de ministers uitgeoefende toezicht.'

Zijn de belanghebbenden (Tweede Kamer, specifieke belangengroepen per beleidsterrein, medewerkers, ketenpartners, burgers) voldoende in het verantwoordingsproces betrokken? Formeel misschien wel, maar in termen van cultuur en aandacht kunnen daar vraagtekens bij worden gesteld. Zo wordt doorgaans van controlelasten en van verantwoordingsplicht gesproken.

We spreken niet van het recht op het afleggen van verantwoording en van de toegevoegde waarde van controle voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Het proces dat met VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) is ingezet, is instrumenteel van aard en is sterk op de 'harde kant' van de organisatie gericht: formulering van doelstellingen en indicatoren, naleving van regels en procedures. De zachte kant, meer gericht op organisatiecultuur en leren als attitude, is tot nu toe onderbelicht gebleven.

Conclusies

De ministeriële verantwoordelijkheid begint met het op de juiste wijze informeren van de Staten-Generaal. In de discussie over regeldruk en controletoren komt daar niet veel van terug. De aandacht voor een efficiëntere rijksdienst leidt tot discussie over vermindering van controledruk, onder andere door versoepeling van de normatiek en door het ter discussie stellen van Verantwoordingsdag. Versoepeling van de normatiek leidt tot toename van de bureaucratie, niet tot vermindering ervan. Door beleidsmakers en politici met de gevolgen van hun beleid te confronteren, ontstaat aandacht voor eenvoudigere regelgeving. Hoewel er in de inrichting van de controle-, control- en toezichtfunctie ongetwijfeld nog efficiencyverbeteringen zijn te bereiken, is de grootste efficiencywinst te behalen door een andere attitude, meer aandacht voor de zachte kant van de organisatie en het verantwoordingsproces.

Het is tijd voor een herbezinning op de rol van verantwoording in ons openbaar bestuur en op het recht van die verantwoording te leren, intern en in het debat met belanghebbenden. Vertrouwen en leren zouden kernbegrippen moeten zijn. Deze herbezinning vraagt om geheel andere maatregelen dan snijden in overbodige regels, controletoleranties en ambtenaren. Het vraagt om een cultuur die gericht is op het lering willen trekken uit het verleden ten behoeve van beter toekomstig beleid. Deze cultuur is gericht op het actief zoeken van het debat met belanghebbenden, niet alleen over nieuw beleid, maar ook over gerealiseerd beleid, risicomanagement en integriteit. Als het verantwoordingsproces zo wordt ingericht, zal de overheid op termijn veel efficiënter opereren. Het is onverstandig Verantwoordingsdag af te schaffen. In plaats daarvan zijn kritische vragen over de inhoud van de verantwoording op hun plaats. Een betere inhoud zal leiden tot meer aandacht. In plaats van het afschaffen van Verantwoordingsdag moeten er twee momenten in het jaar komen waarop er voor aandacht aan verantwoording wordt besteed: op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag.

Publiceer op Prinsjesdag de cijfers van het eerste halfjaar van de begrotingsuitvoering en bied die gelijktijdig met de begroting aan de Kamer aan. Op Verantwoordingsdag kunnen de jaarcijfers worden behandeld. Dat stelt de Kamer in de gelegenheid de uitvoering van het beleid te volgen.

[1] Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5*, www.rekenkamer.nl.

Op de zee heroverd

Toen de Noordoostpolder in 1941 langzaam droogviel, stonden de archeologen al klaar. Aan de rand van het oude land zouden immers de resten van een ooit verdronken middeleeuwse burcht te vinden zijn. De geschiedenis van Kuinre en zijn burcht was op papier al grondig onderzocht. Nu het tastbare bewijs nog.¹

Tussen de bisschop van Utrecht en de graaf van Holland was in de Middeleeuwen een voortdurende machtsstrijd gaande. Inzet was vaak de heerschappij over Friesland. *Kuinre*, nu een dorp in de gemeente Steenwijkerland, lag in dat krachtenveld heel strategisch nabij de Zuiderzee en precies op de Oversticht-Friese grens. Met een kasteel kon men de vaarroutes naar en van de IJssel en de daar gelegen Hanzesteden perfect beheersen en ook de mondingen van de riviertjes Tsjonger en Linde.

De bisschop liet zijn Kuinder burcht besturen door een *ministeriaal*, een onvrije ambtenaar. Zoals dat in de feodale tijd dikwijls ging, werd de kasteleinsfunctie erfelijk. De heren van Kuinre klommen op tot riddermatigheid en trokken de feitelijke macht naar zich toe. Zij eigenden zich zelfs het recht van muntslag toe. *Roofriders* kunnen we hen misschien niet noemen, maar de manier waarop zij tol en andere 'rechten' hieven, was in ieder geval erg hardhandig. Hun macht brokkelde geleidelijk weer af, onder andere door de groeiende invloed van Hanzestad Kampen, maar ook doordat de zee hun areaal steeds verder aanvrat.

Stormvloed

Er zijn bij Kuinre na elkaar verschillende burchten geweest. Van een eerste versterking, in 1197 verwoest in een oorlog tussen bisschop en graaf om het gebied van Stellingwerf, is in het polderterrein niets teruggevonden. Maar in 1943 vond de polderarcheoloog Modderman vijfhonderd meter uit de voormalige kustlijn de fundamenten van een ronde burcht en sporen van een grachtenstelsel. Onderzoek dateert de bouw daarvan in het begin van de dertiende eeuw. Aannemelijk is dat deze burcht – *Kuinre I* – tot 1375 heeft dienstgedaan, toen de Zuiderzee hem tijdens een stormvloed verzwoeg.

Uit schriftelijke bronnen was al bekend dat er in 1378 een nieuwe Kuinder burcht gebouwd is en dat die in 1531 afgebroken werd. De resten ervan werden later ook door de Zuiderzee opgeslokt. Op basis van RAF-luchtfoto's, waarop grondverkleuringen te zien waren, zijn in 1951 sporen van deze burcht Kuinre II zo'n zeshonderd meter ten noordoosten van Kuinre I gevonden.

[1] Met dank aan dr. André Geurts van Nieuw Land Erfgoedcentrum voor waardevol commentaar.



In het bos verscholen

De sites van beide kastelen zijn sinds 1978 archeologisch monument, maar alleen van *Kuinre I* is voor het publiek iets te zien. Niet in de wijde ruimte van waaruit zo'n burcht de vaarwegen beheerste, maar in het *Kuinderbos* dat Staatsbosbeheer in 1948 heeft gepland, waarbij de omtrek van de burcht met landschappelijke middelen is gemarkeerd. In 1988 werd in overleg met de provinciale archeoloog van Flevoland een deel van het fundament bovengronds herbouwd.



Gereconstrueerde 'spaarboog' op houten funderingspalen van de Kuinder burcht. Foto's PvOdB.

Sinds 1997 zet de *Stichting Burcht(en) van Kuinre* zich met wisselend succes in voor archeologisch onderzoek en voor de ontwikkeling van het gebied tot cultuurhistorische attractie. Men denkt aan 'droge' reconstructie van het grachtenstelsel met verschillende soorten bomen en struiken en zelfs aan de bouw van een nieuwe burcht. Vooralsnog voert alleen een *Lehrpad* voor kinderen door Flevoland, gefinancierd met geld uit de destijds veelbesproken Europese miljoenensubsidie voor 'arme' regio's, naar een open plek in het Kuinderbos met enig metselwerk op houten funderingspalen.

Minderheden in Turkije als Europees probleem

Het gesprek over de minderhedenproblematiek tussen Turkije en de Unie wordt door communicatiestoornissen gekenmerkt, omdat beide partijen een ander begrip van minderheid hanteren. Turkije associeert minderheden met groepsrechten die autonomie en nationalisme impliceren. Een benadering is gewenst, via de normale individuele mensenrechten passend bij een algemene liberalisering. Dat levert ook een opening in de kwestie van de Armeense genocide.

Het jongste voortgangsrapport over de toetreding van Turkije tot de Unie meldt dat Turkije op het gebied van rechten van minderheden nog niet ver gevorderd is en nog veel moet doen. Maar de Unie moet ook beseffen dat ze misschien onverengbare eisen stelt, omdat Turkije en de Unie een ander begrip van minderheden hanteren en omdat deze een totaal verschillende positie in de Turkse maatschappij innemen.

Het rapport meldt als probleem dat Turkije alleen de bij het verdrag van Lausanne (1923) betrokken *minderheden* als zodanig erkent. Voor Turkije betekent dit dat alleen de Armeniërs, de Grieks-orthodoxen en de joden erkende minderheden zijn. Het rapport meent terecht dat zij in feite vaak aan de uitoefening van hun gegarandeerde rechten niet toekomen. Bovendien zouden de minderheden te weinig in het publieke leven van het land zijn vertegenwoordigd. Daarnaast meent het rapport echter dat Turkije, op grond van Europese criteria,

ook andere groeperingen als *minderheden* zou moeten erkennen, zoals de Koerden en de Alevieten.¹

Door Turkije erkende minderheden

De minderhedenproblematiek in Turkije is het resultaat van de ontwikkeling van de moderne Turkse staat uit het multiculturele Ottomaanse rijk dat in de Eerste Wereldoorlog ten onderging. Reeds in de negentiende eeuw hadden christelijke groeperingen zich als naties, Griekenland als eerste in 1823, onafhankelijk gemaakt. Andere Balkanstaten volgden in de periode tot aan de Eerste Wereldoorlog. In die oorlog leken ook de Armeniërs en in mindere mate de Syrisch-orthodoxe christenen hun nationale aspiraties waar te kunnen maken. Ook de in Turkije wonende Grieken juichten om de ondergang van het rijk. De Eerste Wereldoorlog werd met het vredesverdrag van Sèvres (1920) afgesloten. De geallieerden verdeelden toen het Midden-Oosten, inclusief het huidige Turkije, en kenden aan de Armeniërs en Koerden een eigen gebied toe. Ook Griekenland kreeg bepaalde gedeelten; wat overbleef werd in een Britse, Franse en Italiaanse invloedssfeer verdeeld. Deze totaal imperialistische vredesvoorwaarden die het sultanaat accepteerde, konden niets anders dan nationalistisch verzet provoceren, dat door generaal Mustafa Kemal, later Atatürk genoemd, vanuit het islamitische kernbestand van Turkije in de regio van Anatolië werd georganiseerd.²

Griekenland probeerde ondertussen nog de in Klein-Azië van oudsher door Grieken bewoonde gebieden te veroveren. In een oorlog op leven en dood, het geboorteuur van de Turkse natie, overwonnen de Turken de Grieken. In het verdrag van Lausanne werd de positie van de achtergebleven Armeense en Grieks-orthodoxe groeperingen, die

[1] Commission Staff Working Document, *Turkey 2006 Progress Report*, Brussels: Commission of the European Communities, 2006, p.10-24. Er zijn in feite

meer, niet spraakmakende etnische en religieuze minderheden, zie: N. Kaya and C. Baldwin, *Minorities in Turkey, Submission to the European Union and the Turkish Government*, Minority Rights Group International 2004.

[2] Voor dit Brits-Frans imperialisme als oorsprong van alle problemen in het huidige Midden-Oosten, zie: D. Fromkin, *A Peace to End All Peace, The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle-East*, New York: Avon Books, 1990.



Aya Sofya in Istanbul



Moeder met zoons in feestkleding vanwege hun besnijdenis

in een soort NSB-positie terecht waren gekomen, geregeld. Van een eigen staat voor Koerden was geen sprake meer. De Armeense droom vervloog al in de vrede tussen Turkije en Rusland.

Dat Turkije juist de Armeniërs, de Grieks-orthodoxen en de joden, en niet de Koerden, als minderheden erkende, is mede het gevolg van de traditionele driedeling die ten tijde van het oude Ottomaanse rijk vóór de Eerste Wereldoorlog bestond. Toen kenden deze religieuze groeperingen een positie van relatieve groepsautonomie onder leiding van hun geestelijk hoofd. Zij mochten, mede gebaseerd op de koran die joden en christenen omschreef als volkeren van het boek en van het verdrag, volgens eigen regels leven, maar waren wel tweederangs burgers.

Dit christendom is altijd etnisch gebonden geweest en vervolgens nationalistisch. De na de Eerste Wereldoorlog nog in Turkije aanwezige christenen zijn dus ook verslagen nationaliteiten. Zij zijn tevens de groeperingen die niet bijgedragen hebben aan de wording van het moderne Turkije, dat eerder ondanks hen is ontstaan. De Armeniërs vormen de grootste groep met ongeveer 40.000 leden, vooral in Istanboel, op zeventig miljoen Turken. In het verdrag van Lausanne is geregeld dat de minderheden hun religie mogen beleven, hun eigen taal gebruiken, ook in het onderwijs. In feite wordt dit laatste vaak moeilijk gemaakt.

Terecht vraagt de Unie dat deze belemmeringen opgeheven worden. Maar hoe reëel is de vraag van Europa de minderheden, nog afgezien van hun minuscule aantal, hun plaats in het openbare leven te geven? Wringt dit niet met het minderhedenverdrag zelf, dat hen altijd terugduwt in de positie

van verliezers, van degenen die niet aan de wording van het moderne Turkije hebben bijgedragen? Vanuit die positie kunnen zij zich, hoewel men dat wel geprobeerd heeft, moeilijk identificeren met het Turkse staatsburgerschap, ook al wordt hen dit door de Turken zelf moeilijk gemaakt.

Het verdrag van Lausanne is ook een steen om de nek van de minderheden, want het maakt hen tot burgers van een ander land. Is het niet beter dat de Unie hun rechten zoveel mogelijk vanuit de individuele rechten van de burger op godsdienstvrijheid, recht van vereniging benadert? Dat bevordert eerder een goede participatie aan het Turks publieke leven. Ook de oplossing van de kwestie van de Armeense genocide krijgt binnen dat verband een nieuwe kans. Het heeft geen zin Turkije via een openlijke confrontatiepolitiek tot erkenning van de genocide te dwingen. Dit levert geen voordeel op voor de nog in Turkije levende Armeniërs, de enige echte belanghebbenden. Hun belang, niet dat van Armeense migrantenorganisaties noch dat van de onafhankelijk geworden Russische republiek Armenië, hoort centraal te staan.

Europa zou moeten aansturen op een politiek van verzoening, een *moesjawara* van de Turkse regering met de in Turkije levende Armeniërs, binnen het kader van de realisering van hun rechten op Europees niveau en binnen een algemene liberaliseringspolitiek. Voorop staat allereerst het recht van vrije meningsuiting en vrij onderzoek in deze kwestie voor alle Turken. Europa hoort de neiging van de Turkse regering om deze zaak via een akkoord over een 'officiële' visie met de republiek Armenië te regelen, te voorkomen. Dat doorkruist niet alleen het recht op vrije meningsuiting over deze zaak in Turkije zelf, maar maakt ook de Turkse Armeniërs tot burgers van een ander land. Dat is de consequentie van Lausanne.

Hoe reëel is de vraag van Europa de minderheden hun plaats in het openbare leven te geven?

De positie van de Grieks-orthodoxe minderheid toont ook Grieks-nationalistische aspecten. De patriarch van Konstantinopel beschouwen de Turken als hun hoofd. Ten tijde van het Byzantijnse rijk, dat de Balkan en het Midden-Oosten omvatte waar overal Grieks-orthodoxen woonden, zetelde de patriarch in de hoofdstad Konstantinopel. Dat bleef

zo na de verovering van het rijk en Konstantinopel door de Ottomanen in 1453. Na de onafhankelijkheid van Griekenland in 1823 kwamen de patriarch en de Grieks-orthodoxe gemeenschap in Turkije in een moeilijke positie van dubbele loyaliteit terecht. Dat werd alleen maar erger na de Eerste Wereldoorlog.

Volgens het verdrag van Lausanne mocht na de bevrijdingsoorlog tegen Griekenland het patriarchaat in Istanboel blijven waar, naast in andere regio's, nog veel Grieken woonden, een honderd-duizend. Door volksverhuizingen, sommige per verdrag geregeld, andere ontstaan door Turkse

Het verdrag van Lausanne is ook een steen om de nek van de minderheden, want het maakt hen tot burgers van een ander land

treiterij verbonden met Grieks-Turkse spanningen, zijn er nu nog slechts een vierduizend Grieks-orthodoxen in heel Turkije, vooral in Istanboel. Turkije doet moeilijk over de onduidelijke positie van dit patriarchaat, maar niet helemaal zonder grond. Voor Turkije is de patriarch van Konstantinopel het hoofd van de Grieks-orthodoxen in Turkije. Hij mag zijn personeel alleen uit zijn eigen Turkse gemeenschap halen en geen buitenlanders aanstellen. Het zogenaamde 'oecumenische' karakter van dit patriarchaat, het erevoorzitterschap te hebben van de verzamelde oosters-orthodoxe patriarchaten, erkent de Turkse regering niet.

De Turkse regering begeeft zich hiermee op inhoudelijk theologisch terrein, zo klaagt het patriarchaat terecht. Turkije erkent dit niet, omdat het een orthodox Vaticaan in Istanboel wil voorkomen. De eigen opleiding is gesloten. Rechtspersoonlijkheid, bezitsrecht en erfrecht zijn onaanvaardbaar onrechtvaardig geregeld, opdat, evenals bij de islam, iedere verzelfstandiging wordt voorkomen. De gemeenschap is eigenlijk op sterven na dood.³ Effectief gewurgd, zo mag men wel zeggen. Maar er zit een reële nationalistische angel in de positie van het patriarchaat.

De patriarch van Konstantinopel is niet alleen ereprimaat van de oosters-orthodoxe patriarchaten, hij is ook hoofd van de Grieks-nationale kerk. Servië en Roemenië hebben hun eigen patriarchaat. De Grieks-nationale kerk heeft geen eigen patriarch, maar alleen een aartsbisschop van Athene die feitelijk de Griekse zaken regelt. Maar de patriarch van Konstantinopel is de patriarch van de

Grieks-nationale kerk. Deze zetelt dus niet in Griekenland zelf, maar in Turkije, dat zich juist via een oorlog met Griekenland op het wereldtoneel zette. Dat steekt natuurlijk in nationalistisch Turks vlees.

Het oecumenisch ereprimaat is voor Turkse nationalistena slechts een uitbreiding van de Griekse invloedssfeer. Ook hier moet men dus zeggen dat het verdrag van Lausanne zelf het voor Grieks-orthodoxen moeilijk maakt zich ooit als volwaardig Turks staatsburger op te stellen. Willen de rechten van de Grieks-orthodoxe minderheid goed geregeld worden, dan zal juist in Unie-verband die nationalistische angel, in overleg met Griekenland, moeten verdwijnen. Het past bij de Unie de verwoestende werking van dit nationalisme op te ruimen door op een liberalisering aan te dringen, waarvan ook andere niet erkende christelijke groeperingen als Syrisch-orthodoxen, voor zover ze er nog zijn, katholieken en protestanten kunnen profiteren.⁴

Koerden

De vijftien miljoen Koerden zijn in de Turkse opvatting geen minderheid, omdat de minderheidsstatus in het verdrag van Lausanne aan de niet-islamitische groeperingen ten tijde van het Ottomaanse rijk us gebonden. Koerden zijn moslims en geen minderheid. Zij kunnen geen rechten claimen als onderwijs in eigen taal.

Anders dan de officiële christelijke minderheden, gelden zij wel als medestichters van het nieuwe Turkije. Zij hebben zich aan de kant van Atatürk geschaard. Ondanks later verzet, hebben veel Koerden zich ook Turks opgesteld. De ideoloog van het Turkse nationalisme, Ziya Gökalp, was van Koerdische oorsprong evenals de voormalige president Turgut Özal.

De tragedie van de Koerden is dat het nieuwe Turkije hun etnische identiteit ontkende. In een poging de eenheid van alle Turkse staatsburgers te verstevigen heeft het jonge Turkije, onder invloed van het Europese negentiende-eeuwse model van de nationale staat, het begrip van Turks staatsburger geëtnificeerd om zo alle minderheden te overstijgen. Als Turks staatsburger is men ook Turk in quasi-etnische zin, zodat de eigen cultuur van Koerden, Arabieren en anderen wegvalt.

Het moderne Europese minderheidsdenken is voor Turkije nog een brug te ver. Ook Turkse linkse ideologieën verwaarloosden de culturele factor ten gunste van sociaal-economische factoren. De verzetbeweging van de PKK is een van oorsprong linkse beweging die oog kreeg voor etnische identiteit. Het paradoxale resultaat van de hele strijd is

[3] E. J. Zürcher en H. van der Linden, *Zoeken naar de breuklijn*, in: WRR, *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, pp. 79-169, p. 133-142. Zeer informatief!

[4] G. Seufert, *Staat und Islam in der Türkei*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2004, p. 6.



Mevlana-museum in Konya

echter de terugkeer van de sociale kwestie. Werkloosheid door mechanisering van de landbouw, verzwakking van de traditionele sociaal-economische banden, vervolgens de Turkse antiterroristische maatregelen van complete volksverhuizingen schiepen nieuwe verhoudingen en door onvrede en werkloosheid uit hun voegen barstende steden. De Koerden vragen nu naast hun rechten op taal en cultuur, vooral om investeringen en werkgelegenheid. Een Turks ontwikkelingsprogramma, gesteund door Europa, is de beste minderheidspolitiek die verhindert dat de sociale onrust een nieuwe etnische uitlaatklep krijgt. Dit betekent in feite wel versterking van het Turkse staatsgezag die ook op andere gebieden gevraagd wordt. Er zijn tekenen dat delen van de Koerdische stamcultuur het Turkse staatsgezag niet erkent. Handhaving van de mensenrechten, optreden tegen eerwraak, versterking van de positie van de vrouw, bescherming van eigendomsrechten van niet-islamitische minderheden veronderstellen een versterking van het Turkse gezag tegen traditionele zeden en gewoonten, mede ter bescherming van de actiegroepen in de burgerlijke maatschappij op dit gebied. Zowel de Turken als de Koerden zijn aan de mensenrechten gehouden. Dit vergt een grotere onafhankelijkheid van het staatsbestel van de mensenrechten controlerende instanties. De aanpassing aan Europa, die de Unie in de komende vijftien jaar van Turkije vraagt, is een moderniseringsproces voor heel Turkije waar de Koerden niet buiten kunnen blijven. De Koerden in Turkije zijn daarbij de reële belanghebbenden, niet de Koerdische belangenorganisaties in het buitenland.⁵ Een minderheidsstatus met groepsrechten en federalistische perspectieven is niet toepasbaar, roept onrealistische verwachtingen bij Koerden op en bevestigt de oude vrees van de Turken dat Europa via minderheden Turkije wil destabiliseren. Een goede verstandhouding met het semi-onafhankelijke Koerdistan in Irak is nodig

om dit ontwikkelingsprogramma te realiseren. Een benadering via individuele vrijheidsrechten, waaraan zowel de Turkse overheid als de Koerdische gemeenschap gebonden is, maakt van Europa een betrouwbare onderhandelingspartner. Europa mag van Turkije verwachten dat het alle belemmeringen weghaalt om op privé-basis taal en cultuur in de maatschappij te organiseren en daaraan te participeren.

Minderheden en meerderheden

Er zijn ook islamitische, heterodoxe groeperingen als de Alevieten die niet als minderheid gelden en niet gelijkberechtigd zijn. Daarnaast zijn er orthodoxe islamitische groeperingen die het leven lastig gemaakt wordt. De nieuwe Turkse staat heeft zich secularistisch willen opstellen en tot aan de Tweede Wereldoorlog de islam radicaal in de privésfeer willen terugdringen. Na de Tweede Wereldoorlog beseftte men dat de islam meer ruimte moest krij-

De meeste Turken vinden het wel goed dat er een gematigde 'Europese' islam bestaat die radicalen op een afstand houdt

gen, mede ten behoeve van de eigen legitimiteit. Maar om een illegitieme overgang van de islam van de privésfeer naar de staat te verhinderen, wordt via het ministerie van godsdienstzaken de organisatie van de islam strikt in eigen hand gehouden.

Dit heeft feitelijk wel de dominante soennitische islam als uitgangspunt genomen die ook al ten tijde van het sultanaat door de staat geregeld was. De alevieten zijn in die regeling buiten de boot gevallen, omdat zij ook ten tijde van het sultanaat geen officiële positie hadden. Tegenwoordig krijgt deze groep wat meer erkenning, hoewel ze niet gelijkberechtigd is met de officiële islam en geen officiële minderheid is. Het ministerie heeft de neiging hen inhoudelijk soennitisch te beoordelen en daarom hun gebedshuizen niet als gelijkwaardig aan moskeeën te erkennen.

De alevieten hebben echter grote identiteitsproblemen. Het Turkse secularisme betekent geen scheiding van 'kerk en staat', maar veeleer een regeling van de dominante islam die geen eigen institutie heeft door een zichzelf seculariserende staat. De positie van de islam is daarmee complex. Enerzijds een religie die in de hand gehouden moet worden in dienst van de seculariteit, anderzijds

[5] Vgl. H. Kramer, *EU-Türkei: Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2005, p. 26-27. Aanbevolen!



Plattelandstafereeltje nabij aksaray

een geprivilegieerde basis voor de legitimiteit van datzelfde seculiere regime.

Door het verdwijnen van de christenen is Turkije bovendien bijna totaal islamitisch geworden. In nationalistische kringen bouwt men Turks-islamitische syntheses die echter niet de onafhankelijke vestiging van de islam in de maatschappij, maar een soort staatsislam beogen. Deze identificeert Turk-zijn met moslim zijn. De joodse en christelijke minderheden lijden hieronder. Zelfstandige islamitische bewegingen worden gewantwoord als pogingen de seculariteit via infiltratie van onderop te niet te doen. Iedere algemene regeling van de godsdienstvrijheid van de minderheden stoot hier op een grens, omdat zij, bij gelijkberechtiging, ook de islam weer de vrije hand zou geven.

Moslims hebben, bij alle privileges, al eens geklaagd dat de minderheden eigenlijk meer rechten hebben op zelforganisatie dan zij. Er is veel gediscussieerd over de het al of niet behoud van de band tussen staat en islam. Maar de politiek laat die band niet los, of de regering nu door secularistische of, zoals nu, door een islamitische partij wordt gevormd. Maar die band is er in feite al sinds het begin van de negentiende eeuw, zodat er geen onafhankelijke representatieve islamitische institutie, kerk, meer is die onafhankelijkheid kan opeisen.⁶

De meerderheid van de Turken vindt het ook wel goed dat er een gematigde 'Europese' islam bestaat die radicalen op een afstand houdt. Men herkent er iets Turks in, dat hen onderscheidt van Arabieren. Ook zelfstandige bewegingen koersen in de richting van verzoening. Maar liberalisering

betekent uiteindelijk dat ook islamitische groeperingen meer ruimte in de burgermaatschappij krijgen, voor zover ze de grens naar de staat niet overschrijden.

Dat past bij de ontwikkeling van een vrije *civil society*.⁷ Iedere liberaliseringspoging stuit echter op de positie van het leger dat constitutioneel de taak heeft Turkijes seculariteit te bewaken. Nu de Unie ook aandringt op terugdringing van de rol van het leger, worden de contouren van de Turkse europeanisering duidelijk. Turkije staat voor de overgang van een deels onder druk ontstane, deels geaccepteerde, nu zelfs ook door Arabieren gewaardeerde *modus vivendi* tussen secularisme en islam naar een principiële vrije verhouding in de maatschappij. Een nieuw sociaal contract.

De waakhond van de seculariteit, het leger, is daarbij zelf een groot probleem. Wil Europa een vrije Turkse islam? Nu laat de Unie de regeling van religie zo veel mogelijk vrij. De organisatie van de Turkse islam komt voor Europeanen, met alle verschil, feitelijk in de buurt van een staatskerk terecht. Daar heeft de Unie er meer van, in Griekenland bijvoorbeeld. De rechten van andere religieuze stromingen kunnen ook geregeld worden naar analogie van de liberalisering die in deze landen onder invloed van Europa optreedt. Het Europese hof zal een centrale rol spelen, zoals nu in Griekenland gebeurt. Ook de Turkse islam kan hierop een beroep doen, niet alleen de huidige islamitische Turkse regering, die met een poging tot opheffing van het constitutionele hoofddoekjesverbod via het hof pech gehad heeft, maar ook andere groeperingen.

Conclusie

Islamitische en niet-islamitische minderheden zijn uiteindelijk meer gebaat bij algemene liberalisering dan bij het verdrag van Lausanne of groepsrechten. De Armeense kwestie zou binnen de realisering van de rechten van de Armeniërs in Turkije opgelost moeten worden. Bij de Grieks-orthodoxen geldt dat juist de Unie het mogelijk moet maken dat Ankara en Athene de nationalistische angel uit het patriarchaat van Konstantinopel halen. De aanpassing van Turkije aan Europa is een moderniseringsproces dat de traditionele cultuur van de Koerden niet ongemoeid laat. Daarom staan ook hier individuele rechten voorop. Dit past bij algemene ontwikkelingen in de Turkse maatschappij. De voortgangsreportage langs de algemene vrijheidsrechten draagt het meest bij aan die ontwikkeling. De Unie wordt daardoor tevens een betrouwbare onderhandelingspartner.

[6] WRR, *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, p. 48-50.

[7] G. Steunebrink, *Turkije, de islam en de Europese Unie*, in: M. Becker, K. Klop, B. van Stokkom en J.-P. Wils, *Na het referendum over Europa: een uitweg uit de impasse*, Budel: Damon, 2006, pp.124-152, p. 135 e.v.

Achterna gezeten door het ‘paspoortmonster’

Wim van Eekelen werd op 5 februari 1931 in Utrecht geboren. Hij studeerde rechten in die stad en politieke wetenschappen in de Verenigde Staten. Van Eekelen werkte als diplomaat bij diverse ambassades onder meer in Londen en New Delhi. In 1974 werd hij lid van de Tweede Kamerlid voor de VVD en niet veel later tot staatssecretaris van Defensie benoemd. In het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) was hij staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en in het kabinet-Lubbers-II (1986-1989) minister van Defensie.



Bron: Nationaal Archief

Een fraudebestendig paspoort

In de jaren tachtig waren de Nederlandse paspoorten hoognodig aan vervanging toe. Het toenmalige model dateerde uit het begin van de jaren vijftig en was erg fraudegevoelig. In juni 1981 had Nederland een EEG-resolutie aanvaard, waarbij het akkoord ging met de invoering van een paspoort naar Europees model. Tijdens het eerste kabinet-Lubbers werd staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van Eekelen eerstverantwoordelijke voor het paspoortproject. Van Eekelen stond voor een moeilijke opgave. Zijn eigen departement hechtte aan centrale productie van het paspoort gezien het belang van fraudebestendigheid, het ministerie van Binnenlandse Zaken wilde echter dat de gemeenten de productie verzorgden om zo de burger sneller te kunnen bedienen. In tegenstelling tot wat gebruikelijk was, ging de opdracht niet naar de Staatsdrukkerij maar naar een particuliere kandidaat, de firma Kenmerk en Personalificatie (KEP), een samenwerkingsverband tussen Kodak Elba en Philips.

Intussen begon in juli 1986 het tweede kabinet-Lubbers. De minister van Buitenlandse Zaken bleef de CDA'er Hans van den Broek. Staatssecretaris op dat departement werd diens partijgenoot René van der Linden. Wim van Eekelen werd minister van Defensie. De ontwikkeling van het nieuwe paspoort liep om meerdere redenen vertraging op. Tot overmaat van ramp vielen de fraudetesten negatief uit.

In februari 1988 publiceerde de Algemene Rekenkamer een evaluatie over de besluitvorming rond de invoering van het nieuwe paspoort. Naar aanleiding hiervan besloot Van der Linden de ontwikkeling en invoering van het nieuwe paspoort op te schorten. De staatssecretaris en zijn voorganger Van Eekelen overleefden vervolgens een motie van wantrouwen van de oppositiepartijen PvdA, D'66 en PPR. PvdA'er Piet Visser sprak zelfs over het *paspoortmonster*. Op aandringen van diverse partijen werd besloten dat de minister van Buitenlandse Zaken voortaan het aanspreekpunt was aangaande het paspoortbeleid. Inmiddels was in augustus 1988 het rapport van de parlementaire enquêtecommissie verschenen dat vernietigend was. Zo werd de beleidsvoorbereiding

Ministers komen en gaan met de kabinetten waarin ze zitten, maar sommigen moeten voortijdig hun biezen pakken. Dat geeft veelal beroering en roept vragen op. In *de laan uit* – over het gedwongen vertrek van bewindslieden in de Nederlandse politiek na de Tweede Wereldoorlog – de achtergronden van de val van W.F. van Eekelen, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

als ‘gebrekkig’ getypeerd en de uitvoering als ‘chaotisch’.¹ Daar kwam nog bij dat de Kamer ‘onjuist en onvolledig’ was geïnformeerd. Het was duidelijk, aan een dergelijke uitkomst moesten consequenties worden verbonden.

Politieke offers

Door de toenemende druk van de media verklaarde Van Eekelen op 6 september 1988 in de Kamer dat hij niet langer als minister aanbleef. VVD-fractievoorzitter Joris Voorhoeve had kort daarvoor op de televisie gezegd dat hij ‘achter de mens Van Eekelen’ stond, waarmee hij duidelijk impliceerde niet achter de politicus Van Eekelen te staan.² De steun vanuit de partij taande. Het rapport van de enquêtecommissie had Van Eekelen erg teleurgesteld. Hij vond dat er zaken beter hadden gekund, maar dat hij gegeven de omstandigheden naar eer en geweten had gehandeld. Wel voegde hij hieraan toe: ‘Ik heb kennelijk velen in deze Kamer, waaronder mijn politieke vrienden, tot dusver niet kunnen overtuigen. (...) Mijn conclusie is dat voortzetting van de discussie rondom mijn persoon, ook al heeft die betrekking op een vorige functie, niet in het belang van Defensie is’.³

Een dag eerder hadden Van den Broek, Van der Linden en Van Eekelen gezegd dat het ‘netter had gekund en beter had gemoeten’, maar dat zij niet vonden dat ze wat de informatievoorziening aan de Kamer betrof in gebreken waren gebleven.⁴ De verhoudingen binnen het kabinet tussen CDA en VVD waren al niet optimaal, maar werden extra op scherp gezet. Nu de minister van Defensie was opgestapt, verlangde de VVD dat het CDA ook een geste deed, om het kabinet te redden. De christendemocraten wilde hun politieke kopstuk Hans van den Broek niet opofferen en daarom moest Van der Linden een dag later vertrekken.

[1] HTK 1987-1988, 20559.

[2] W.J. Witteveen, *Het theater van de politiek: publieke retorica en de paspoortaffaire*, Amsterdam 1992.

[3] HTK 1987-1988, p. 100-5590.

[4] HTK 1987-1988, 20559, nr. 15.



André Gerrits, *Democratie door interventie. De nieuwe White Man's Burden?*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, ISBN 90 5356 958 8

Pragmatisch idealisme

Hebben staten het recht, in naam van hun eigen idee van democratie, zich met politieke aangelegenheden van andere staten te bemoeien? Heeft zulke bemoeienis uiteindelijk wel zin? André Gerrits, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, betoogt van wel. Volgens hem is internationale democratiebevordering wenselijk en effectief, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: realiteitszin, diversiteit, context, zelfredzaamheid, eigen initiatief en lange-termijnbetrokkenheid.

De belangrijkste boodschap van de auteur is dat democratiebevordering niet primair door ethische motivatie bepaald dient te worden. Hij pleit daarentegen voor een 'pragmatisch idealisme' dat niet alleen recht doet aan de specifieke omstandigheden van ieder 'te democratiseren' land, maar ook aan de concrete mogelijkheden om het gewenste doel te bereiken.

Afhankelijk van de context is democratiebevordering in het ene geval immers eenvoudiger dan in het andere. Bovendien kan democratiebevordering soms in strijd zijn met andere belangen, zoals bestrijding van terrorisme, handel en investeringen, of de behoefte aan betaalbare olie. Democratiebevordering is namelijk geen filantropie, stelt Gerrits. Ook al wordt het niet altijd hardop uitgesproken, over het algemeen moet democratiebevordering meer opleveren dan democratie alleen: stabiliteit, ontwikkeling, bondgenoten of economische afzetmarkten.

De auteur ziet democratiebevordering overigens als een breed begrip: naast militaire interventies, zoals in Irak, Afghanistan en verschillende Afrikaanse landen, is ook de niet-militaire democratiseringshulp van groot belang, zoals (financiële) steun aan maatschappelijke organisaties en

politieke partijen in niet-democratische landen, niet noodzakelijk met instemming van de machthebbers in dat land.

Ter onderbouwing van zijn standpunt geeft de auteur een historisch en theoretisch overzicht van democratiebevordering, evenals een dwarsdoorsnede van het politieke en wetenschappelijke debat over dit controversiële onderwerp. Ook behandelt hij kort enkele casestudies: Rusland, China en de Arabische wereld. Het boek is soms enigszins theoretisch van aard en zal voor een lezer die minder in politieke filosofie en politieke theorie is ingevoerd, niet altijd gemakkelijk leesbaar zijn.

Desalniettemin vormt het zonder twijfel een relevante bijdrage aan een actueel en belangrijk debat. Los van de wereldwijd gevoerde discussie over de rechtvaardigheid van internationale democratiebevordering, die sterk is aangewakkerd door de buitenlandpolitiek van de Amerikaanse president George W. Bush, vloeit er ook in Nederland immers veel belastinggeld naar dit beleidsterrein. Dat geldt niet alleen voor de militaire inzet in bijvoorbeeld Afghanistan, maar ook voor de ambitieuze Nederlandse ontwikkelings-samenwerking.

Sico van der Meer, *Instituut Clingendael*



Buijs, F.J., F. Dement & A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem: Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, ISBN-13 9789053569160, ISBN-10 9053569162

Integratieparadox

In het dominante discours in Nederland wordt cultuur als de meest voor de hand liggende factor gezien om processen van achterstand, segregatie en radicalisering van nieuwe Nederlanders met een islamitische achtergrond te verklaren.

Dit boek is om verschillende redenen een verademing. In de eerste plaats begint het met een duidelijke definitie van begrippen als ex-tremisme en radicalisme, die vaak door elkaar worden gebruikt.

Ten tweede verschaft het een goed inzicht in de differentiatie binnen de groep van de tweede generatie Marokkaanse jongeren door de aandacht op de verhalen en de diversiteit van beweegredenen van deze jongeren te richten. Het is rijk aan verhalen over de verschillende paden die de jongeren bewandelen, waardoor de lezer dicht bij hun wereld kan komen. Het kan zijn dat de verhalen ons doen schrikken, maar het is van groot belang ze te kennen, zodat processen van radicalisering op tijd voorkomen kunnen worden.

De verhalen geven ons een beeld van de factoren die een rol in de identiteitskeuzen van deze jongeren spelen. Hiermee nemen de auteurs afstand van het dominante idee van cultuur als alomtegenwoordige verklarende factor. Ze maken duidelijk hoe deze nieuwe jonge Nederlanders hun keuzes maken in het spanningsveld waar diverse factoren elkaar kruisen: culturele en economische achtergrond, generatieverschillen, de Nederlandse context en internationale ontwikkelingen. Het boek toont de complexiteit van de materie en neemt afstand van essentialistische benaderingen die de processen van radicalisering aan cultuur ofwel aan de sociaal-economische achterstand verbinden. Door die keuze brengt deze publicatie een geheel andere veronderstelling naar voren, die de integratieparadox wordt genoemd: 'naarmate iemand meer gericht is op de autochtone samenleving en meer wil integreren, hij of zij gevoeliger (is) voor cultuurconflicten en verschijnselen van buitensluiten'. De auteurs treden met deze constatering in de voetstappen van Charles Taylor, *Multiculturalisme*, 1994 (Nederlandse vertaling Tine Ausma, Amsterdam: Boom 1995), die het ontbreken van maatschappelijke erkenning als één van de grootste gevaren van de multiculturele samenleving ziet. Radicalisering kan het gevolg zijn van maatschappelijke uitsluiting van groepen die zich juist willen ontplooiën, maar voor hun gevoel daartoe geen kans krijgen. Dit is een belangrijke conclusie van *Strijders van eigen bodem*. Het boek heeft beleidsmakers die zich met het verschijnsel radicalisering bezighouden, veel te bieden, want als men een verschijnsel effectief wil bestrijden, moet men het kennen en kunnen isoleren.

Door de diversiteit aan verhalen maken we kennis met de belevingswereld van een groep die als potentieel vatbaar voor extremisme wordt beschouwd. Nog belangrijker is het dat de uiteenzettingen over de diverse stromingen binnen de groep radicale moslims de beleidsmakers de kans bieden adequate keuzes te maken. Het gevolg van onbekendheid met de problematiek is dat vaak alle radicale moslims als een direct gevaar voor de Nederlandse samenleving worden beschouwd en daarom als doelgroep van het beleid worden gezien. De eyeopener is dat niet alle radicale groepen als extremist moeten worden gezien. Om de extreme groep te kunnen bestrijden moet het beleid ze kunnen isoleren, om te beginnen door een adequaat onderscheid te maken tussen deze groep en de rest van de radicale jongeren.

Prof. dr. Halleh Ghorashi, Vrije Universiteit Amsterdam

Vertrouwen

Een interessant initiatief van de Raad voor het openbaar bestuur: een overkoepelend thema bedenken – een betwist of misschien wel modieus concept, een moeilijk grijpbaar probleem, een diffuus onderwerp – dat door een veelheid van auteurs van alle kanten wordt belicht. Het kapstokonderwerp staat in het brandpunt van de belangstelling en niemand weet er het fijne van: vertrouwen in het openbaar bestuur. Of dat vertrouwen groot of klein is weten we eigenlijk niet, evenmin wat het precies inhoudt, maar dat het een perma-



Arno Korsten & Peter de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*, 's Gravenhage: Elsevier 2006, ISBN 10 90 352 4024 3

nent probleem is, althans dat het de overheid permanent dwars zit, is voor velen van ons een zekerheid waarop alvast een voorschot wordt genomen door over 'de' kloof tussen burger en overheid te spreken. De Raad trapt niet in deze val en heeft verscheidene wetenschappers uitgenodigd (te veel om op te noemen) om het concept te problematiseren. Mooi initiatief, want het is al heel wat te weten wat voor vlees er in de kuip zit. Het boek waarin al die beschouwingen, aspecten en probleemduidingen zijn gebundeld, biedt een interessante kaleidoscoop van visies, gebundelde wetenschappelijke kennis en inzichten. Twee auteurs vatten in het openingshoofdstuk de afzonderlijke bijdragen handzaam samen. Dat structureert in ieder geval de veelsoortigheid en veelkleurigheid ervan, al ontslaat dat de lezer er niet van die bijdragen zelf onderhanden te nemen, omdat de rijkdom vele malen groter is.

De Raad heeft met dit boek kennelijk een agenda voor de toekomst willen opstellen. Ook dat structureert, geeft namelijk richting aan de werkzaamheden van het adviescollege. Maar of dat ook zo is, wordt helaas in het ongewisse gelaten. De lezer wordt opgeroepen op deze rijke bundel te reageren, ideeën te leveren,

onderzoeksvragen te formuleren, aan te schuiven zelfs door 'te participeren in de vervolgactiviteiten die op stapel staan', maar het zou de Raad gesierd hebben als hij eerst zelf de nek had uitgestoken en aan de hand van de ideeënrijkdom die hij naar zich heeft toegehaald, een onderzoeksagenda had opgesteld.

Op zijn minst geeft de bundel aanleiding vanuit een coherente probleemstelling een onderzoekskader te ontwerpen om het fenomeen vertrouwen in relatie tot het openbaar bestuur empirisch te onderzoeken en te proberen het eerst en vooral wat concreter te maken, verder te operationaliseren dan de vraag 'hoe tevreden bent u met het functioneren van de democratie in Nederland', zodat we weten waarover we het hebben. Vertrouwen is een perceptie van de werkelijkheid, het bestaat in de hoofden van individuen – wellicht vooral in het korte termijngeheugen – en het is de vraag hoe het met de soliditeit en duurzaamheid ervan – de uiterste houdbaarheidsdatum van de vele soorten vertrouwen – is gesteld. Veel is er al over bekend, maar het is nodig die kennis met nieuwe en gefundeerde onderzoeksresultaten aan te vullen om wat vastere grond onder de voeten te krijgen. Een mooie taak voor de Raad om zich met een team van (internationale) onderzoekers te omringen, want pas dan kan hij zich gelegitimeerd achten er allerlei normatieve oordelen en handelingsvoorschriften op los te laten, om niet een van de vele stuurlieders aan de wal te zijn.

Prof. dr. Hans van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam

BOEKSIGNALEMENT

Kwaliteiten regio als uitgangspunt

A. Brouwer, M. de Jong & G. de Roo, *Expeditie woonlandschappen. Het landschap als drager van een regionale wooneconomie*, Groningen: Rijksuniversiteit en Accolade Groep 2007, ISBN 978 90 77548 20 2

Dit rijk geïllustreerde boek gaat over de kwaliteit van wonen. Het Noord-Nederland-

se landschap dient als uitgangspunt. De kwaliteiten van dit landschap worden in beperkte mate met het wonen in verband gebracht, aldus de auteurs, omdat woningbouw nu eenmaal in en rond stedelijke kernen en voorzieningen plaatsvindt. In deze studie worden woonlandschappen voorgesteld als alternatief voor de klassieke

tegenstelling tussen stad en land. In plaats van de gebruikelijke woningprogramma's vormen de specifieke kwaliteiten van de regio uitgangspunt van de moderne woonfunctie. Dit boek behandelt de voorwaarden, werkwijzen en argumenten en geeft inrichtingsprincipes als leidraad.

Veiligheid als bestuurlijke opdracht

In de afgelopen twintig jaar zijn op het gebied van samen werken aan veiligheid belangrijke stappen gezet. Op veel plaatsen en op uiteenlopende terreinen treft men samenwerking aan tussen politie, justitie en overheidsbestuur of zijn publiek-private veiligheidsnetwerken tot stand gekomen.

Het proces van *responsabilisering* – medeverantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen – ontwikkelde zich allereerst vooral op lokaal niveau. Instellingen op het maatschappelijk middenveld (onderwijs, zorg, welzijn, sociale dienstverlening, bedrijven, brancheorganisaties) die nog aanvankelijk veiligheid niet als hun taak beschouwden, zijn zich in toenemende mate van hun medeverantwoordelijkheid bewust geworden. Veiligheid werd ook in die kringen een structureel agendapunt in de organisatie. Bij de overheid zelf is integraal veiligheidsbeleid inmiddels een bijna vanzelfsprekend agendapunt, al kost het waarmaken ervan nog veel moeite.

Dat is het goede nieuws. Maar er resten vele vragen. Wat weten we eigenlijk van de samenwerking in de praktijk? In hoeverre verloopt de uitvoering effectief en efficiënt? Wat zijn de belangrijkste problemen en valkuilen, wat zijn voorwaarden voor succes? Hoe zijn de rollen verdeeld en wat is de gewenste rolverdeling? Er zijn veel vraagtekens te plaatsten bij de regisseursrol van de overheid. De gemeenten valt deze rol in de praktijk meestal zwaar. Een van de oorzaken daarvan is dat veiligheid een *dwarsfunctie* is, die een groot aantal beleidsterreinen doorkruist.¹

Stand van zaken

Wie de huidige stand van zaken in ogenschouwing neemt, komt tot de volgende bevindingen.

- Samen werken aan veiligheid is een tamelijk succesvol concept, dat in bestuur en samenleving het nodige heeft losgemaakt. Over het hele land kwamen duizenden publiek-private veiligheidsnetwerken tot stand, waarbij het zwaartepunt bij de gemeente ligt. Bij veel overheidsdiensten, maatschappelijke instellingen (scholen, woningcorporaties, buurtverenigingen, welzijnsinstellingen) en bedrijven is veiligheid een structureel aandachtspunt in de eigen organisatie geworden. Het laat zien hoe aan de wens tot *responsabilisering* in de samenleving tegemoet is gekomen.
- Uit beschikbaar onderzoek kan worden afgeleid dat veiligheidsnetwerken op *professionals* van

deelnemende organisaties draaien. Doorgaans komen zij van onderop tot stand. Na een informele startfase ontstaan formele verhoudingen, al dan niet op basis van een convenant met de lokale overheid. Vaak ontbreekt het aan duidelijke doelen en afspraken over te halen resultaten, met alle risico's van vrijblijvendheid. Informaliteit zorgt voor flexibiliteit en voorkomt het ontstaan van een vergadercultuur. Informaliteit kan echter tegelijkertijd ook de zwakte van een netwerk zijn. Regie en coördinatie van de samenwerking blijven een zwak punt. Om effectief te kunnen functioneren zijn veiligheidsnetwerken aangewezen op steun van bestuur en politie.

- In de lokale veiligheid berust de regie bij de lokale overheid. Veel gemeenten kost het in de praktijk echter moeite die rol goed te spelen. Voorwaarde is dat zij in eigen huis de geïntegreerde aanpak op orde hebben, maar dat lukt vaak onvoldoende. Kleine gemeenten ontbreekt het vaak aan de benodigde deskundigheid, de grote worstelen met bureaucraties en verkokering van het eigen apparaat.
- Anders dan gemeenten heeft de politie van meet af aan een leidende rol in het totstandkomen en het onderhouden van veiligheidsnetwerken gespeeld. De politie bezint zich momenteel op haar rol in integrale veiligheid. Dit gebeurt mede onder druk van de nationale politiek, waar de opvatting overheerst dat opsporing en handhaving meer gewicht moeten krijgen. Er zijn aanwijzingen dat de politie terugtrekkende bewegingen maakt en activiteiten in de samenwerkingsketen beëindigt. Toch staat het dominante denken van de politie nog altijd onverkort in het teken van samenwerking en preventie. Maar de politie ziet zichzelf liever niet als aanvoerder en regisseur van de samenwerking.²

Wat is de betekenis deze bevindingen? In de eerste plaats: vasthouden aan de lijn die twintig jaar geleden is ingezet. De er aan ten grondslag liggende logica is nog onverminderd geldig. Maar het zal

[1] M. Dücker (2005), *Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen*, Dordrecht: SMVP
 [2] Stuurgroep Samen werken aan veiligheid, *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht: SMVP

minder vrijblijvend moeten, meer samenhang. De effectiviteit van veiligheidsnetwerken moet omhoog. De rol van het openbaar bestuur kan overtuigender, vooral de regierol. Er moet duidelijkheid zijn over de inbreng en verantwoordelijkheid van de politie. Waar nodig zullen de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen moeten worden verhelderd of opnieuw gemunt. Zo ontstaat een omvattend en samenhangend ontwerp van samenwerken. Hoe komen we daartoe?

Noodzaak van een nieuw elan

Samen werken aan veiligheid veronderstelt allereerst een cultuur van samenwerking. Het ontwikkelen van een dergelijke cultuur kan geen eenzijdig bestuurlijk proces zijn. Of, zoals BOUTELLIER het in zijn oratie formuleert: 'Responsabilisering betreft niet alleen het verantwoordelijk maken. Het gaat gepaard met een proces van verantwoordelijkheid nemen'.³ Zo kan samen werken aan veiligheid worden opgevat als het organiseren van de betrokkenheid van burgers en van de medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke instituties. Samen werken aan veiligheid is de uitdrukking van het burgerschapspectief op veiligheid en daarmee een antwoord op de angstige samenleving. Als burgers hun samenleving als angstig ervaren, is het van essentieel belang dat veiligheidszorg van de samenleving als geheel wordt.

Boutellier stelt dat veiligheid het belangrijkste probleem van onze sociale ordening is geworden. Door de brede en diepe betekenis die het in onze 'angstige' geworden maatschappij heeft, is veiligheid verzelfstandigd, zodat het, in de woorden van Boutellier, het domein van het strafrechtelijk systeem, ja, zelfs van het recht overstijgt. Veiligheid richt zich niet alleen op bescherming van burgers, het gaat ook over het verdedigen en herwinnen van publiek burgerschap. Het fungeert zo als 'contrapunt in een bange samenleving', dat ruimte creëert 'voor nieuwe kaders voor vitaliteit: ontmoeting, creativiteit, kunst en cultuur en sociale innovatie'. Dit vraagt om een sociale ordening die er op is ingericht dat problemen in de sfeer van veiligheid en criminaliteit zo veel mogelijk worden voorkomen, zonder overigens verstrikt te raken in een streven naar absolute veiligheid - dan loopt men immers het gevaar dat de samenleving alleen maar angstiger wordt. Hiermee, aldus Boutellier, is veiligheid een van de meest prominente bestuursvraagstukken van onze tijd geworden. Veiligheidspolitiek is in het verleden vaak in verband gebracht met repressie of inperking van individuele vrijheid en ontplooiingsmogelijkheid.

Voor zover het strafrecht de toon zette was deze associatie ook wel begrijpelijk. Maar het huidige tijdsbeeld vraagt niet om verharding van verhoudingen, het zou moeten uitnodigen tot een nieuw inspirerend perspectief. Tegenover de bange samenleving plaatsen we de civiele samenleving die collectief haar verantwoordelijkheid neemt tegen de angst, de dreigende morele paniek en de onveiligheid.

Veiligheidspolitiek staat dan niet langer onder het gezichtspunt van angst en repressie, maar in het perspectief van het burgerlijk ideaal van een fatsoenlijke samenleving. Een effectieve veiligheidspolitiek schept ruimte voor publiek burgerschap en maatschappelijke vitaliteit. Het strafrecht blijft vanzelfsprekend zijn onmisbare rol spelen, maar het antwoord op angst en onveiligheid is primair een zaak van maatschappelijke inrichting en ordening, hetgeen de vitale, ondersteunende rol van het strafrecht onverlet laat.

Veiligheidspolitiek is daarmee vóór alles een bestuurlijke opdracht. Dit bestuurlijke paradigma staat niet tegenover het strafrechtparadigma, het overstijgt het als het ware. Veiligheid als bestuurlijke opdracht kan onmogelijk een zaak zijn van het openbaar bestuur alleen. Veiligheidszorg verloopt voor een belangrijk deel via netwerken, waarin burgers, instellingen en bedrijven samenwerken op basis van een gemeenschappelijke oriëntatie en in het besef van wederzijdse afhankelijkheid. Die medeverantwoordelijkheid hoeft niet te worden gevraagd of toegekend, die kan door burgers, bedrijven en instellingen worden genomen als blijk van burgerschap. Burgerschap en verlicht eigenbelang (de hang naar veiligheid) kunnen overigens in elkaars verlengde liggen.

Kern van de veiligheidspolitiek

Met veiligheid als bestuurlijke opdracht als kernbegrip kan veiligheidspolitiek worden geformuleerd met de volgende kernelementen:

- mobilisatie van burgerschap,
- veiligheid als bestuurlijke opdracht,
- verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven, instellingen,
- ruimte voor de politie.

Mobilisatie van burgerschap

Veiligheidspolitiek dient het burgerlijk ideaal van de fatsoenlijke samenleving en maakt veiligheid tot mobiliserend begrip. Het politiek leiderschap is er de woordvoerder van, ministers en burgemeesters. Waar angst en morele paniek het opinie-

[3] H. Boutellier, *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*, oratie VU, Amsterdam: 2005.

klimaat soms te veel bepalen, doet politiek leiderschap een appèl op burgerschap: door samen te werken is er minder reden tot angst. Leaders in maatschappelijke domeinen (werkgevers, werknemers, landelijke koepels en instellingen, branche- en beroepsorganisaties) zouden voor eigen parochie een vergelijkbare rol kunnen spelen als hun politieke collega's.

Bestuurlijke opdracht

Als veiligheid een van de belangrijkste bestuurlijke opdrachten van onze tijd is, heeft dat gevolgen. Het openbaar bestuur dient deze taak naar zich toe te trekken en bestuurlijke vrijblijvendheid moeten beëindigen. Het bestuur initieert, maakt veiligheidsanalyses, coördineert en regisseert de samenwerking en evalueert. Van groot belang is urgentiegevoel en politiek *commitment* op het hoogste niveau.

Verantwoordelijkheid burgers

De drijfveren van burgers, instellingen en bedrijven om medeverantwoordelijkheid te nemen zijn een mengeling van burgerschap en verlicht eigenbelang. Ze ondervinden de gevolgen van criminaliteit immers aan den lijve: burgers in de woon- en leefomgeving, instellingen in primaire werkprocessen. Ontkennen dat men een veiligheidsprobleem in huis heeft kan niet meer als men detectors bij de schoolpoort nodig heeft om wapens te onderscheppen, het stelen in winkels en op de werkvloer de pan uitrijst, geweld in het uitgaansgebied niet ophoudt. Onder druk van de feiten wordt veiligheidszorg voor instellingen en bedrijven een onvermijdelijk deel van hun *core-business*. De samenwerkingsverbanden die hieruit resulteren met overheid en politie ontbreekt het vaak aan effectiviteit.

Ruimte voor de politie

Samen werken aan veiligheid kan niet zonder een krachtige inbreng van de politie. Maar het is van belang de taak van de politie met precisie te definiëren. Dat in de praktijk de politie nogal eens de regisseursrol speelt, is niet acceptabel, want het is een taak voor de lokale overheid. De bijdrage van de politie zou daarom zo veel mogelijk moeten aansluiten bij wat zij zelf ziet als haar kerntaken: kennis van de lokale veiligheid, signaalfunctie, adviseur van het gezag, toezicht en handhaving. De *aanjaagfunctie*, zoals de *projectgroep-Welten* van de Raad van Hoofdcommissarissen bepleit in het rapport *Politie in ontwikkeling* kan van grote betekenis zijn.⁴

Besluit

Boutellier gebruikt in zijn oratie de metafoer van het voetbalteam. Met enige variaties op de uitwerking die hij eraan geeft, komen we tot het volgende *tableau de la troupe*. Gezien het hoge niveau van criminaliteit en de harde maatschappelijke reactie daarop staat ons team onder druk, wat noodzaakt tot een defensieve tactiek. Tussen de palen staat Justitie als sluitpost, terwijl de politie leiding aan de verdediging geeft. De politie speelt als klassieke libero: de laatste man voor de keeper die de gaten dicht, de vrije verdediger ook met overzicht. Die laatste kwaliteit stelt de politie in staat ook voor aanvallende impulsen te zorgen met *passes* en *lange ballen* naar het middenveld en de aanval.

Dat de politie aanvoerder is, ligt voor de hand. Medeverdedigers zijn de instellingen die zich op het gebied van veiligheid en veiligheidsrisico's bewegen: instellingen van jeugdzorg, stewards in de stadions, reclassering, particuliere beveiliging, maar ook de Amsterdamse Keteneenheden (een samenwerkingsverband tegen jeugdcriminaliteit) en het Tilburgse Veiligheidshuis. Een belangrijke taak van deze instellingen is te voorkomen dat potentiële daders het verkeerde pad op gaan.

In de middenlinie treffen we maatschappelijke intermediairs, instellingen voor onderwijs, hulpverlening, welzijn en zorg, bedrijfsleven, branche- en beroepsorganisaties. Tot de middenvelders kunnen ook de gemeentelijke diensten worden gerekend. Anders dan de verdedigers hebben maatschappelijke intermediairs veiligheid niet als hoofdtak.

Voor hen is veiligheid een afgeleide functie. Maar doordat ze bij de uitoefening van hun hoofdtak steeds meer met criminaliteit en onveilige situaties te maken hebben, dragen ze vanuit hun eigen werkdomin een medeverantwoordelijkheid voor veiligheid door signaleren, vroegtijdig corrigeren van ongewenst gedrag, beslechting van conflicten, versterking van integriteit en bevordering van burgerschap. Ook tegenhouden behoort tot het arsenaal van het middenveld, wat vooral opgaat voor het bedrijfsleven en branche- en beroepsorganisaties. Deze activiteiten kunnen de instellingen van het middenveld de defensie (politie, justitie, et cetera) ontlasten.

In de voorhoede treffen we de burgers aan. Zij kunnen hun rol overigens slechts effectief spelen als zij zich voldoende geruggensteund weten door de verdediging, het gezag. Dit geldt ook voor de organisaties op het middenveld. Het goed samen laten spelen van dit heterogene gezelschap stelt hoge eisen aan de coaching en aan de organisatie. De coachende rol heeft de overheid.

[4] Projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling*, Den Haag: Nederlands Politie Instituut, 2005.