

## 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/2066/43988>

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

Volksvertegenwoordiger en partij-afdracht

Macht, mensen en machines

Honderd jaar ministers-presidenten



# **Omslag II**

## **Advertentie**

# Inhoud

Wij zijn niet met zilveren koorden gebonden, aan geen enkele partij. Wij laten ons niet om een boodschap sturen, wij *hebben* een boodschap, vele zelfs, elke maand weer dezelfde afdracht, geen financiële, maar een inhoudelijke die zonder last of ruggespraak is geschreven. Elk kandidaat-artikel wordt kritisch en onbarmhartig gescreend, zonder aanzien des persoons, alleen kwaliteit telt. Dat is het enige punt in ons program. We accepteren dan ook rechtstreeks noch middelmatig, onder welke naam of voorwendsel ook, enige gift of gunst. Alleen onze voorkeurstemmers, onze lezers, zijn we schatplichtig om onze morele waarden te dienen: onafhankelijk, onpartijdig, objectief, kritisch. Dat is de enige fractiediscipline die wij ons laten opleggen, elke maand weer, in *Openbaar bestuur*, uw intellectuele koord.

Hoofredacteur

*Openbaar bestuur* interactief! Wilt u reageren, klik dan: [ob@kluwer.nl](mailto:ob@kluwer.nl).

## Column 8

*Prof. dr. J. van Deth*  
Privatiseren zonder kop

## Een brok historie 15

*Mr. P.F. van Oosten de Boer*  
Brakel gebrandschat

## De laan uit 23

*Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand*  
De niet-verzilverde kroonjuwelen van D66

## Boeken 28

## Volksvertegenwoordiger en partij-afdracht 2

*Mr. R.J.B. Schutgens*

SP-volksvertegenwoordigers dragen hun gehele bezoldiging met een akte van cessie aan hun partij over. Kan de directe betaling aan de SP worden geweigerd en kunnen gedane afdrachten, waaronder de cessie aan de SP, worden teruggedraaid?

## Macht, mensen en machines 9

*Dr. C. Raat*

Niet alleen leidinggevend en juristen zijn verantwoordelijk voor het rechtsstatelijk gehalte van een organisatie, in toenemende mate wordt deze van computers afhankelijk.

## Honderd jaar ministers-presidenten 12

*Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel*

Na Han van der Horst *Onze premiers (1901-2002)*. Hun weg naar de top blijft de vraag of ministers-presidenten worden geboren, gekweekt en gevormd of gewoon bij toeval en huns ondanks op die stoel terecht komen.

## Meer wetenschap in de politiek 16

*Dr. H.C.D.G. de Regt & R. Engelfriet*

Burgers wenden zich steeds verder af van de politiek. Om hen weer bij de politiek te betrekken dienen politici met hulp van expertise te laten zien hoe zij welzijn en welvaart bevorderen.

## Heeft de Benelux zichzelf overleefd? 19

*Prof. dr. J.Q.Th. Rood*

Heeft de Benelux nog zin in de 21<sup>e</sup> eeuw? Haar betekenis moet worden gezien vanuit de positie van de drie Benelux-landen binnen EU-verband.

## Bestuurskracht of krachtige bestuurders 24

*Drs. P. Castenmiller*

Bestuurskrachtonderzoeken zijn al enkele jaren gemeengoed. Tijd om een tussenbalans op te maken. De vraag is wat deze opleveren en of het bestuur er beter van wordt.

## Voortijdig schoolverlaten: de Amsterdamse aanpak 31

*Drs. M. de Groot & drs. E. Gerritsen*

De analyse, de methodiek en de resultaten van de Amsterdamse ketenaanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten worden in tien lessen weergegeven.

**Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek**, Jaargang 17, Nummer 11, November 2007. Verschijnt 11 maal per jaar. **Hoofredacteur** 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](mailto: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](mailto:advertenties-bb@kluwer.nl) **Abonnementen** € 159,- per jaar; studenten € 79,50. Telefoon (0570) 67 33 44, E-mail: [info@kluwer.nl](mailto: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., gedeponeerd 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](http://www.mv-ontwerp.nl) **Opmaak** VerheulCommunicatie.com Alphen aan den Rijn.

# Volksvertegenwoordiger en partij-afdracht

**De afdrachtregeling van de SP staat volop in de belangstelling. SP-volksvertegenwoordigers dragen meteen na de verkiezingen hun gehele toekomstige bezoldiging met een akte van cessie aan hun partij over. Kan de directe betaling aan de SP worden geweigerd en kunnen gedane afdrachten, waaronder de cessie aan de SP, worden teruggedraaid?**

**V**ier jaar lang stort de staat, provincie of gemeente de bezoldiging rechtstreeks in de partijkas. De SP betaalt op haar beurt een bescheiden salaris aan de volksvertegenwoordiger uit. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil van deze regeling af. Zij overweegt daartoe de wet te wijzigen.<sup>2</sup> De SP is echter niet de enige partij die van haar volksvertegenwoordigers een extra financiële bijdrage vraagt. De VVD legt volksvertegenwoordigers een contributietoeslag op.<sup>3</sup> Bij CDA, PvdA, Groen-

Links, D66 en CU ondertekent een kandidaat-volksvertegenwoordiger tijdens de interne selectieprocedure van de partij een verklaring, waarin hij belooft na aanvaarding van zijn zetel een percentage van zijn bezoldiging af te dragen.<sup>4</sup> De SP gaat veel verder door haar volksvertegenwoordigers te laten beloven dat zij hun gehele toekomstige bezoldiging in één keer zullen cederen.

**Afdrachtregelingen zijn in de literatuur altijd omstreden geweest. Al deze regelingen hebben gemeen, dat zij een relatie leggen tussen de verwerving van een zetel dankzij de politieke partij en de afdracht van geld aan die partij. Daardoor ontstaat 'een geur van betaling voor een ambt'.<sup>5</sup>**

## Afdrachtbeloften en strafrecht

### De zuiveringseed

Bij de ambtsaanvaarding legt iedere volksvertegenwoordiger een zuiveringseed af, waarin hij verklaart dat hij om tot lid van het vertegenwoordigend orgaan te worden benoemd rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel dan ook, enige gift of gunst heeft gegeven of beloofd.<sup>6</sup> De eed moet verzekeren, dat de volksvertegenwoordiger het ambt niet via betaling heeft verworven.<sup>7</sup>

In het verleden is van gezaghebbende zijde gesteld, dat volksvertegenwoordigers die voorafgaand aan hun kandidering met een afdrachtregeling hebben ingestemd, bij het afleggen van hun zuiveringseed meened zouden plegen.<sup>8</sup> De Grondwetgever van 1983 meende echter, dat financiële toezeggingen van kandidaat-Kamerleden aan hun partij alleen dan in strijd met de eed zijn, als zij geschieden met het oogmerk verkozen te worden. Daarvan zou bij de gebruikelijke afdrachtregelingen geen sprake zijn.<sup>9</sup>

Op deze redenering is heel wat af te dingen. Kandidaten die de afdrachtbelofte niet doen, worden

[1] Dank aan prof. mr. drs. C.H. Sieburgh, prof. mr. PPT. Bovend'Eert, mr. J.H.G.E. van Hedel & mr. drs. J.J.J. Sillen voor hun suggesties.

[2] Ter Horst wil van SP-regeling af, *de Volkskrant*, 22 november 2007. Ter Horst en SP botsen over salaris, *NRC Handelsblad*, 24 november 2007. Ter Horsts voorganger Remkes had ook bezwaren tegen de regeling. Met diens steun gaf toenmalig Utrechtse commissaris van de koningin Staal opdracht in zijn provincie de rechtstreekse afdracht aan de SP te staken, zie Remkes: betaalwijze SP'ers ongewenst, *NRC Handelsblad*, 29 maart 2006. In vele andere provincies werden de afdrachten niet gestaakt, *Binnenlands Bestuur*, 29 september 2006, nr. 39, p. 11.

[3] VVD art. 26 lid 4 Huishoudelijk Reglement (HR).

[4] PvdA art. 5 HR; D66 art. 21 Stat. Jo. Afdrachtregeling; GroenLinks art. 28 HR: kandidaatleden tekenen een bereidverklaring waarin zij verklaren 'op de hoogte' te zijn van de 'toepasselijke' afdrachtregeling. De Afdrachtregeling GroenLinks verklaart de leden-volksvertegenwoordigers afdrachtplichtig; CU Art. 1 sub f Reglement kandidaatstelling en verkiezingen jo. art. 22 Bewilligingsverklaring: bij de ChristenUnie verplichten kandidaat-volksvertegenwoordigers zich aan te sluiten bij de CU Bestuurdersvereniging waarvan de contributie afhankelijk is van het type vertegenwoordigend orgaan waarvan men lid is; art. 15 lid 4 Statuten SP Het CDA is minder dwingend. Volgens de model-interne partijverklaring van het CDA moeten kandidaten weliswaar verklaren 'kennis genomen' te hebben van de bijdrageregeling. De toelichting op dit reglement verklaart echter dat 'vrijwilligheid' voorop staat en dat niet-betalen niet van invloed 'kan en mag zijn' bij de volgende kandidaatstellingsronde. CDA Handboek gemeenteraadsverkiezingen, bijlage F.

[5] De zuiveringseed. Stemmen zonder last of ruggespraak. *De Gemeentestem* 1977, p. 93-94.

[6] Curs. toegevoegd. Art. 2 Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal; art. 14 Provinciewet; art. 14 Gemeentewet; art. 34 Waterschapswet.

[7] A.P.M. van der Linden, Zuiveringseedperikelen en partijfinanciering, *Ars Aequi*, 1979, p. 2-10. D.J. Elzinga, *De financiële positie van de leden der Staten-Generaal*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1985, p. 216.

[8] Van Maarseveen en het Kamerlid Algra. Minister De Gaay-Fortmann achtte het niet ondenkbeeldig dat het OM tot vervolging zou kunnen overgaan. Elzinga 1985, p. 210, sluit strafrechtelijke aansprakelijkheid van het partijkader niet uit. Er ontstond vooral commotie toen de PvdA in de jaren zeventig een afdrachtregeling met bijbehorende belofte invoerde. De CPN kende overigens al eerder een afdrachtregeling (Elzinga 1985, p. 214). Voor een geval uit de jaren twintig: P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1967 (2<sup>e</sup> druk), p. 562-563.

[9] TK 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 22, waarschijnlijk ontleend aan J. Schrik, Bijdrageverplichting in strijd met zuiveringseed?, *TvO*, 1977, p. 215-217.

door hun partij niet op de verkiezingslijst geplaatst. De belofte wordt dus bewust gedaan, om aan een minimumvoorwaarde voor kandidaatstelling te voldoen. Er is een rechtstreeks verband tussen betaling en kandidaatstelling.<sup>10</sup> Een afdrachtbelofte wordt wel degelijk gedaan met de bedoeling verkozen te kunnen worden. Wel ontbreekt bij de aspirant-volksvertegenwoordiger het oogmerk door een hoger bedrag toe te zeggen dan de andere kandidaten zijn eigen kansen in de selectieprocedure te vergroten. Tekstueel richt de eed zich echter tegen iedere belofte, het is niet de bedoeling dat het al of niet verwerven van een ambt op enigerlei wijze door betalingen wordt beïnvloed.

De Grondwetgever en later de wetgever<sup>11</sup> hebben de traditionele zuiveringseed zo beperkt uitgelegd, dat afdrachtbeloften er niet door bestreken werden. Tot vervolging van een volksvertegenwoordiger wegens meened is het dan ook nooit gekomen. Ook de partij is niet strafbaar wegens medeplichtigheid aan of uitlokking van meened, al staat een afdrachtbelofte duidelijk op gespannen voet met de tekst van die eed.<sup>12</sup>

Het Wetboek van Strafrecht kent om voor de hand liggende redenen een hele reeks delicten die vormen van ambtelijke omkoping en corruptie strafbaar stellen.<sup>13</sup> Op grond van art. 362 Sr is een ambtenaar strafbaar als hij zich voor het verrichten van een ambtshandeling laat betalen. Art. 177a Sr stelt, spiegelbeeldig, de burger strafbaar als hij een ambtenaar geld voor bepaalde verrichtingen aanbiedt. Het verbod van art. 362 Sr heeft ook betrekking op ambtenaren die bevoegdheden hebben ten aanzien van de benoeming van andere ambtenaren. Zo is het de minister van Binnenlandse Zaken verboden geld te vragen om een burgemeesterskandidaat bij de koningin voor benoeming voor te dragen. Een burgemeesterskandidaat die zijn kansen probeert te vergroten door het aanbieden van steekpenningen, is strafbaar uit hoofde van 177a Sr.

Een politieke partij is een vereniging.<sup>14</sup> Zij is een privaatrechtelijke organisatie en geen ambtenaar. Ook functionarissen van de politieke partij – bestuur, leden van een selectiecommissie voor de verkiezingslijst – zijn geen ambtenaar. Een politieke partij die zich laat betalen voor het uitoefenen van bevoegdheden die haar krachtens haar eigen statuten toekomen, maakt zich daarom niet schuldig aan het delict van art. 362 Sr. Betalingen aan een partij om die partij bepaalde besluiten te laten nemen, zijn evenmin strafbaar op grond van art. 177 Sr e.v. Het handelen van partij(organen) ter vaststelling van de verkiezingslijst van de par-

tij valt volledig buiten het bereik van de omkopingdelicten van het Wetboek van Strafrecht. Zelfs als een politieke partij de plaatsen op haar verkiezingslijst bij opbod verkoopt, maakt zich door haar privaatrechtelijk karakter niet aan een van de wettelijke corruptiedelicten schuldig. Ook een kandidaat die op eigen initiatief aanbiedt meer te betalen voor een verkiesbare plaats, is niet strafbaar.<sup>15</sup>

**Voor de volledigheid moet worden vermeld dat art. 328ter Sr omkoping in de private sfeer strafbaar stelt. Kern van dit strafbare feit is, dat werknemers of lasthebbers giften of beloften aannemen om iets te doen en die gift verzwijgen tegenover hun werk- of lastgever. Als de voorzitter van een selectiecommissie persoonlijk betalingen van kandidaten aanneemt en dat verborgen houdt voor zijn partij, is hij strafbaar. Als het vragen van een betaling echter beleid is van de partij zelf, gebeurt er niets strafbaars. Het is duidelijk dat het doen en accepteren van de gebruikelijke afdrachtbeloften niet strafbaar zijn, ook al betaalt de kandidaat feitelijk voor zijn plaatsing op de lijst.**

#### Civielrechtelijke afdwingbaarheid

Afdrachtbeloften en -regelingen zijn, hoewel zij voor betrokkenen geen strafbaar gedrag opleveren, civielrechtelijk nietig. Een partij kan daarvoor nooit met de hulp van de rechter betaling afdwingen.

#### Nietigheid op grond van art. 3:40 BW

Rechtshandelingen die door inhoud of strekking in strijd zijn met de goede zeden of de openbare orde, zijn nietig op grond van art. 3:40 lid 1 BW. Dit geldt niet alleen voor overeenkomsten, maar ook voor besluiten van een rechtspersoon zoals een vereniging.<sup>16</sup> Een nietige rechtshandeling of verbintenis wordt rechtens als niet bestaand aangemerkt. Een vordering tot nakoming van een nietige verbintenis wordt afgewezen.

Afdrachtbeloften berusten op een partijbesluit. De partij stelt een extra contributieverplichting vast voor leden die tevens volksvertegenwoordiger zijn. De afdrachtbelofte is een toezegging vooraf om zich aan die verplichting te houden. Kan het partijbesluit, op grond waarvan een extra financiële bijdrage aan volksvertegenwoordigers wordt opgelegd, juridisch door de beugel? Op zichzelf mag een vereniging de sterkste schouders de zwaarste lasten laten dragen. Een politieke partij kan aan al haar leden een contributieverplichting van bijvoorbeeld 3% van hun belastbaar inkomen opleggen.<sup>17</sup> Partijen leggen echter juist aan hun volksvertegenwoordigers een extra contributieverplichting op. Er bestaat dus een directe causale

[10] Van der Linden 1979, p. 6.

[11] Parlementaire behandeling van de Wet beëdiging ministers en leden van de Staten-Generaal, TK 1989/90, 21 208, nr. 5, p. 2.

[12] Bovend'Eert 2004, (T&C Grondwet) aant. 2 bij art. 60. D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1982, p. 210; P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M.

Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 97; De zuiverings-eed. Stemmen zonder last of ruggespraak, *De Gemeentestem*, 1977, p. 93-94; C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetswijzigingen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer, 1987, p. 214.

[13] Art. 362, 363, 364, 365, 366 Sr voor de strafbaarheid van de omgekochte en art. 177, 177a en 178 Sr voor de strafbaarheid van de omkoper.

[14] Art. G 1, G 2 en G 3 Kieswet.

[15] J. Chorus & M. de Galan, *In de ban van Fortuyn. Reconstructie van een politieke aardschok*, Amsterdam: Mets & Schilt, 2002, p.

211-213 (voorbeelden van sollicitanten die de LPF-selectiecommissie voor de Kamerverkiezingen van 2002 uit eigen beweging voorstellen deden grote bedragen te doneren als zij op de lijst werden geplaatst).

[16] Asser-Maeijer 2-II, (8e dr.) 1997, nr. 128: art 3:40 BW is in het rechtspersonenrecht van toepassing zodat ook besluiten van een rechtspersoon nietig zijn bij strijd met de openbare orde en de goede zeden.

[17] Het percentage van de verplichte bijdrage bij de PvdA.

relatie tussen het verkozen worden en de extra betalingsverplichting. De partij laat zich betalen vanwege de *verwerving* van een zetel in een vertegenwoordigend orgaan. Dit is in feite een betaling voor bewezen diensten: de partij levert een plaats op de lijst en een campagne, de volksvertegenwoordiger staat een deel van zijn, dankzij die partij-activiteiten verworven, bezoldiging af. Deze één op één relatie tussen verwerving van een ambt en betalingsverplichting is in strijd met de openbare orde, omdat zij op één lijn kan worden gesteld met verkoop van ambten.

#### *Vergelijking met 'echte' verkoop*

Verkoop van ambten – de minister die geld vraagt aan een kandidaat-commissaris der koningin – is strafbaar. Verkoop is onaanvaardbaar uit een oogpunt van bescherming van het publiek en ter bescherming van degene die het ambt verwerft. Het publiek moet erop kunnen vertrouwen, dat de benoeming van een ambtsdrager puur en alleen van zijn geschiktheid voor het verrichten van de functie afhankelijk is. Zijn bereidheid voor het verwerven van de functie een bedrag neer te tellen mag daarop geen invloed hebben.

Daarnaast behoort diegene die een rol in de benoemingsprocedure van een ander speelt, zijn bevoegdheden binnen die benoemingsprocedure niet aan te wenden zich ten koste van die ander te verrijken. Wie aan alle (wettelijke) voorwaarden voldoet om een functie te verwerven, heeft er 'recht' op de functie te verwerven zonder ervoor te hoeven bijbetalen. Verkoop van ambten is daarom in onze rechtsstaat uit den boze.

Nu stuiten wij op de hybride positie van de politieke partij in ons staatsrecht. Een politieke partij benoemt niet zelf haar volksvertegenwoordigers, daarover beslist de kiezer. Er vindt – anders dan in het voorbeeld van de corrupte minister – geen 'echte' verkoop van zetels plaats. De facto heeft de partij echter een enorme invloed op wie een zetel kunnen verwerven. Zij selecteert de kandidaten voor haar verkiezingslijst, zij bepaalt de volgorde op die lijst.

Nagenoeg iedere partij heeft een harde kern van zetels waar zij altijd op terug valt. De partij bepaalt welke volksvertegenwoordigers dit minimum aan zetels bezetten. Aan de lager op de lijst geplaatsten biedt de partij een aanzienlijke kans op verwerving van een zetel. Door een afdrachtregeling wordt deze feitelijke machtspositie verzilverd. De partij laat zich betalen voor de aanwending van haar feitelijke machtspositie in het kandidaatstellingsproces, waarmee zij de volksvertegenwoordiger in staat stelt een zetel te verwerven.

Formeel is dit geen verkoop van zetels, omdat niet de partij maar de kiezer de eindbeslissing neemt. De machtspositie van de partij in het kandidaatstellingsproces is echter zo groot, dat de extra betalingsverplichting voor verkozenen met verkoop van zetels op één lijn is te stellen. Omdat afdrachtregelingen vergelijkbaar zijn met 'echte' verkoop van ambten, gelden daartegen dezelfde bezwaren: in het belang van het publiek mag betaling geen invloed hebben op het verwerven van een ambt en ter bescherming van degene die het ambt verwerft horen degenen die een rol in het benoemingsproces spelen, zich niet ten koste van hem te verrijken. Afdrachtregelingen en -beloften zijn daarom in strijd met de openbare orde en nietig wegens strijd met art. 3:40 BW.

#### *Het vrij mandaat*

Art. 67 lid 3 Gw bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal zonder last stemmen.<sup>18</sup> Het verbod verhindert dat de geldigheid van een door een volksvertegenwoordiger uitgebrachte stem wordt aangetast, bijvoorbeeld omdat de volksvertegenwoordiger zich aan een stemopdracht van zijn partij heeft onttrokken.<sup>19</sup> In art. 67 lid 3 Gw in combinatie met de Kieswet ligt bovendien een beginsel van vrij mandaat besloten, dat meebrengt dat het aanvaarden of opgeven van zijn zetel een onvervreembare bevoegdheid is van de volksvertegenwoordiger persoonlijk.<sup>20</sup> Contractuele bedingen of bepalingen in statuten op grond waarvan de partij haar volksvertegenwoordigers tot zetelafstand kan verplichten, zijn nietig. De volksvertegenwoordiger kan daarom altijd zijn partijlidmaatschap opzeggen zonder zijn zetel te verliezen.

Een partij die haar volksvertegenwoordigers verplicht te betalen na verwerving van een zetel, gedraagt zich alsof zij in ambten handelt. Een mogelijke tegenwerping zou de volgende kunnen zijn. Door de bescherming van het beginsel van vrij mandaat kan de eenmaal verkozen volksvertegenwoordiger zijn partijlidmaatschap opzeggen zonder zijn zetel te verliezen. Hij komt er weliswaar vóór kandidaatstelling niet onderuit betalingsbeloften te doen, maar na de verkiezingen kan hij eenvoudig zijn partijlidmaatschap beëindigen.<sup>21</sup> Door zijn lidmaatschap vrijwillig te continueren, onderwerpt hij zich vrijwillig aan de bijdrageregeling van zijn partij. Hij is niet gedwongen voor zijn zetel te betalen en – zo luidt nog steeds de mogelijke tegenwerping – is een bijdrageregeling materieel niet op één lijn te stellen met verkoop van zetels.

Deze benadering is te formalistisch. Het lidmaatschap van de politieke partij en van zijn fractie is

[18] Art. 27 Proww, art. 27 Gemw, 38 Waterschapswet voor volksvertegenwoordigers bij decentrale overheidsverbanden.

[19] Bovend'Eert 2004 (*T&C Grondwet*).

[20] HR 18 november 1988, AB 1989, 185; Bovend'Eert 2004 (*T&C Grondwet*); Bovend'Eert & Kummeling 2005, p. 109.

[21] Bij de meeste partijen is de afdrachtverplichting gekoppeld aan het partijlidmaatschap, zodat bij opzegging de betalingsverplichting daadwerkelijk vervalt. Er zijn gemakkelijk constructies te verzinnen waarbij ook een ex-lid debiteur van de vereniging blijft, bijvoorbeeld doordat een volksvertegenwoordiger bij verwerving van zijn zetel in één keer een groot bedrag verschuldigd wordt, dat hij in vier jaar mag afbetalen. Voor deze constructies gaat de tegenwerping al helemaal niet op.

voor de volksvertegenwoordiger van groot belang. Het opzeggen van het partijlidmaatschap en de daarop volgende fractie-uittrekking betekenen hoogstwaarschijnlijk het einde van zijn politieke loopbaan. De vrijheid die de volksvertegenwoordiger formeel heeft om onder de betalingsverplichting uit te komen, is in werkelijkheid (vrijwel) illusoir. Zoals hij voorafgaand aan de verkiezingen vanwege de machtspositie van de partij niet onder een betalingsbelofte uitkomt, kan hij na verwerving van een zetel zijn lidmaatschap niet opzeggen zonder naar alle waarschijnlijkheid aan zijn politieke loopbaan een einde te maken. De facto moet de volksvertegenwoordiger lid blijven en is hij gedwongen aan de partijreglementen onderworpen.

#### *De partij als goed doel*

Politieke partijen vervullen in onze vertegenwoordigende democratie een belangrijke rol. Zij zorgen er (idealiter) voor dat verschillende maatschappelijke stromingen in vertegenwoordigende organen een stem krijgen, dat de wensen en noden van kiezers in vertegenwoordigende organen worden gehoord, dat mogelijke oplossingen voor maatschappelijke problemen tijdens verkiezingscampagnes onder de aandacht van de kiezer worden gebracht en dat kundige kandidaten worden geselecteerd om de functie van volksvertegenwoordiger te vervullen.<sup>22</sup>

Een goed functionerende partijorganisatie kost geld. De extra bijdrage die volksvertegenwoordigers afdragen, wordt aan een 'goed doel' besteed. Maakt dat de extra bijdrage voor volksvertegenwoordigers aanvaardbaar? Nee, want in het algemeen geldt dat wie een ander geld aftroegelt, dat niet goed maakt door het verkregen bedrag weg te schenken. Ook al wordt het geldbedrag op een maatschappelijk nuttige wijze besteed, dan nog verandert dat niet dat het eerder op incorrecte wijze is verkregen. Het opleggen van een betalingsplicht voor het geval dat partijactiviteiten een zetel opleveren, is en blijft een vorm van zelfverrijking van de partij door middel van haar machtspositie, al heeft de partij het geld nog zo nodig.

Een partij kan met goede redenen een moreel appèl op haar volksvertegenwoordigers doen te doneren. Uiteindelijk moet doneren echter op vrijwillige basis geschieden. Als een partij haar sterke machtspositie bij de zeteltoewijzing gebruikt betaling van een extra bijdrage af te dwingen, overschrijdt zij de grens tussen een ex-

tra bijdrage vragen en het verhandelen van (de kans op) verwerving van het ambt. Het opleggen van een bijdrageverplichting is daarom niet aanvaardbaar.

**De SGP geeft op dit punt het goede voorbeeld.<sup>23</sup> Deze partij stuurt al haar Kamerleden een acceptgiro met de oproep gul te doneren. Wie uiteindelijk wel en wie er niet betaalt, wordt niet bijgehouden. Die beslissing wordt overgelaten aan het geweten van de individuele volksvertegenwoordiger.**

#### *Conclusie*

Ondanks het ontbreken van formele bevoegdheden bij het aanwijzen van nieuwe volksvertegenwoordigers, heeft de partij een grote feitelijke machtspositie tegenover (aspirant)volksvertegenwoordigers. Daardoor komt de kandidaat-volks-

## Wie een ander geld aftroegelt, maakt dat niet goed door het verkregen bedrag weg te schenken

vertegenwoordiger vooraf niet onder een afdrachtbelofte uit. Nadat hij eenmaal is gekozen, kan hij zijn lidmaatschap niet opzeggen zonder daarmee een eind aan zijn politieke carrière te maken. Volksvertegenwoordigers komen daarvoor in een situatie waarin zij hun partij wel moeten betalen in ruil voor hun zetel. Materieel is deze situatie op één lijn te stellen met de verkoop van ambten. Een partijbesluit of een contract dat dit arrangement rechtskracht probeert te verlenen, is in strijd met de openbare orde daarom nietig. Art. 3:40 BW voorkomt dat partijen de rechter inschakelen om de nakoming van afdrachtregelingen af te dwingen.<sup>24</sup>

#### **Consequenties vrijwillige medewerking**

In de praktijk komen nagenoeg alle volksvertegenwoordigers hun betalingsbelofte (onverplicht) na.<sup>25</sup> Wat is hiervan de juridische consequentie?

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen 'gewone' periodieke betalingen zoals die bij de meeste partijen plaatsvindt en de volledige cessie van de bezoldiging (het SP-arrangement).

#### *Periodieke overboekingen*

Omdat toezegging noch partijreglement hem daar juridisch toe bindt, kan de volksvertegenwoordiger de afdracht op ieder moment zonder juridische

[22] Elzinga 1982, p. 17-18; Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer, 2006, p. 540; C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer, 2005, p. 228.

[23] Vgl. 'SP is niet de enige die geld vraagt', *de Volkskrant*, 22 september 2007.

[24] Elzinga 1985, p. 217. Evenmin kunnen SP'ers een rechterlijk bevel krijgen na verkiezing aan de van te voren beloofde cessie mee te werken.

[25] Voor SP'er Lazrak was de afdrachtregeling reden uit de Tweede Kamerfractie te stappen.



consequenties staken. De afdrachten zijn in beginsel een vrijwillige bijdrage die niet als wederprestatie voor door de partij geleverde diensten hoeft te worden betaald, maar waarvan de bedoeling is dat de partij er financieel beter van wordt. Daarmee voldoen deze bijdragen aan de vereisten voor de totstandbrenging van een schenking.<sup>26</sup> Iedere periodieke betaling berust in beginsel op een schenkings-

## Iedere periodieke betaling berust in beginsel op een schenkingsovereenkomst

overeenkomst. Een volksvertegenwoordiger die spijt krijgt, kan bij de rechter het in het verleden vrijwillig betaalde niet terugvorderen, omdat hij niet onverschuldigd, maar op grond van een in beginsel geldige overeenkomst heeft betaald.<sup>27</sup>

**Hier moeten we oppassen. Een schenking is vernietigbaar als zij door misbruik van omstandigheden tot stand is gekomen.<sup>28</sup> Betalingen geschieden alleen vrijwillig, als het voor de volksvertegenwoordiger duidelijk is dat hij altijd een zekere mate van vrijheid houdt de betalingen te stoppen. Onder volksvertegenwoordigers zal het een feit van algemene bekendheid zijn, dat afdrachtregelingen juridisch niet tot afdracht verplichten. Dat kan echter onder omstandigheden anders zijn.**

Het is niet ondenkbaar dat een partij soms zo sterk de indruk wekt dat de betalingen verplicht waren, dat de volksvertegenwoordiger dacht en onder de gegeven omstandigheden mocht denken dat hij in ruil voor zijn zetel moest betalen. In dat geval misbruikt de partij haar feitelijke machtspositie. Ook

al was de betalingsplicht juridisch niet afdwingbaar, dan nog zet de partij de volksvertegenwoordiger zodanig klem dat hij zich gedwongen voelt te betalen. De volksvertegenwoordiger moet een reële ruimte overhouden straffeloos te besluiten niet aan zijn partij te doneren.<sup>29</sup> Zo niet, dan kan er sprake zijn van misbruik van omstandigheden, zodat de schenking vernietigbaar is en de volksvertegenwoordiger het betaalde kan terugvorderen.<sup>30</sup> Partijen doen er verstandig aan er openheid over te betrachten dat de bijdragen voor volksvertegenwoordigers op vrijwillige basis geschieden.

### *Volledige cessie bezoldiging*

Hoe zit het bij een SP'er die vrijwillig aan de volledige overdracht van zijn bezoldiging aan zijn partij meewerkt? Dit is een cessie bij voorbaat ten titel van schenking.<sup>31</sup> De cessie is, ook al komt zij vrijwillig tot stand, nietig wegens strijd met de ratio van het vrij mandaat.<sup>32</sup>

SP-volksvertegenwoordigers staan door de solidariteitsregeling allemaal op de loonlijst van hun partij.<sup>33</sup> Al keert de SP het loon van haar volksvertegenwoordigers in de praktijk steeds netjes op tijd uit, de volksvertegenwoordiger is financieel van zijn partij afhankelijk. Iemand die in zijn levensonderhoud voorziet met een door een ander aan hem uitbetaald salaris, staat welhaast per definitie in een afhankelijkheidsrelatie tot die ander. De volksvertegenwoordiger lijkt zijn werkzaamheden in opdracht van de partij te verrichten en moet maandelijks maar afwachten of hij zijn geld krijgt. Juist in die gevallen waar de functie van het vrije mandaat zo belangrijk is – gevallen waarin een volksvertegenwoordiger meent het aan zijn geweten verplicht te zijn tegen de fractielijn in te gaan – is deze financiële machtspositie van de partij ongewenst.

De volksvertegenwoordiger moet in vrijheid kunnen afwegen of hij de krachtens zijn ambt aan hem persoonlijk toegekende bevoegdheden anders gebruikt dan de partij of fractie van hem verlangt. Zijn oordeelsvorming mag daarbij niet door het besef worden beïnvloed dat hij de aankomende maand voor zijn levensonderhoud van diezelfde partij afhankelijk is. Elzinga merkt treffend op dat de SP-afdrachtregeling ertoe leidt dat Nederland 'wordt bestuurd vanuit partijkantoren in plaats van vanuit de volksvertegenwoordiging'.<sup>34</sup> Het is in strijd met het beginsel van vrij mandaat, dat een volksvertegenwoordiger zijn salaris van juist diegene ontvangt die er belang bij heeft hem in het gareel te houden. Een cessie bij voorbaat van de gehele bezoldiging van

[26] Vrijwilligheid en bedoeling om de ander om niet te verrijken, art. 7:175 BW. In zijn uitspraak van 29 juni 1983, rolnr. 21.642 (te kennen uit: Elzinga 1985, p. 216) merkte de Hoge Raad afdrachten in belastingrechtelijk verband aan als vrijwillige donatie en niet als noodzakelijke beroepskosten.

[27] Voor alle periodieke betalingen bestaan evenzevele schenkingsovereenkomsten, zodat alle betalingen verschuldigd waren.

[28] Art. 7:176 BW.

[29] Als die reële ruimte er niet is, is het de vraag of een wegens misbruik van omstandigheden vernietigbare schenkingsovereenkomst tot stand is gebracht of dat het *de facto* de bedoeling was een zetel te verkopen zodat een van meet af aan nietige koopovereenkomst was beoogd. Het resultaat is min of meer hetzelfde.

[30] Art. 6: 203 BW.

[31] Art. 3:94 jo art. 3:97 BW.

[32] Krachtens art. 121 Ambtenarenwet, dat op volksvertegenwoordigers van toepassing is, mag de bezoldiging slechts tot aan het bedrag van de beslagvrije voet worden gecedeerd. Reeds op grond van de Ambtenarenwet kan een volksvertegenwoordiger, als hij geen neveninkomsten heeft, niet zijn gehele bezoldiging cederen. Dit is echter een 'algemeen' probleem, dat niet samenhangt met bijzonderheden van het politieke staatsrecht.

[33] J. Lahaise, Wetgeving gaat boven SP-regeltjes, *de Volkskrant*, 2 augustus 2007.

[34] *Binnenlands Bestuur* 19 september 2006, p. 11.

een volksvertegenwoordiger aan zijn partij is daarom nietig. Het feit dat verschillende SP'ers zelf zeggen dat de cessie vrijwillig is, doet daar niet aan af.<sup>35</sup>

De geldigheid van een cessie is niet van de instemming van de debiteur afhankelijk.<sup>36</sup> Als iemand een vordering die hij op een overheid heeft, aan een derde cedeert, moet de overheid normaal gesproken aan die derde betalen. Omdat de cessie van de SP'er aan zijn partij echter nietig is, beschikt de overheid over een rechtsgrond om directe uitbetaling van de bezoldiging aan de SP te weigeren. Ik meen dat overheden van die mogelijkheid gebruik zouden moeten maken. Al gebeurt de cessie aan de SP (schijnbaar) vrijwillig, dan nog manoeuvreert de volksvertegenwoordiger zich door deze rechtshandeling in een positie waarin hij financieel onder druk kan zijn gezet. Die vrijheid biedt het recht hem mijns inziens niet.<sup>37</sup> Het is goed als de overheid hier optreedt als hoeder van de staatsrechtelijke zuiverheid door medewerking aan de SP-regeling te staken.

Als een SP'er zijn bezoldiging weer zelf krijgt uitbetaald, kan hij alsnog op eigen gelegenheid flinke bedragen in de partijkas storten. In dat geval behoudt hij echter zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de partij, zodat van strijd met de grondgedachte van het vrij mandaat geen sprake is.

#### *Overdraagbaarheid vorderingsrecht*

Een cessie is nietig als daardoor de bezoldiging bij de politieke partij terecht komt die er belang bij heeft fractie- en partijdiscipline over de volksvertegenwoordiger te handhaven. Deze cessie is naar geldend recht in strijd met de openbare orde, omdat zij ingaat tegen het beginsel van het vrij mandaat.<sup>38</sup> Elzinga neemt een radicaler standpunt in.<sup>39</sup> Volgens hem is het recht op bezoldiging dat een volksvertegenwoordiger toekomt, principieel niet vatbaar voor cessie. *Iedere* cessie van de bezoldiging is volgens hem onmogelijk, ook cessie aan bijvoorbeeld een familielid of een ander die geen belang heeft bij het handhaven van fractie- en partijdiscipline over de volksvertegenwoordiger.

**Krachtens het Burgerlijk Wetboek zijn vorderingen in beginsel cedeerbaar, tenzij een specifieke wetsbepaling of de aard van het recht zich tegen cessie verzet.<sup>40</sup> Art. 121 Ambtenarenwet gaat duidelijk uit van cedeerbaarheid van ambtelijke bezoldigingen.<sup>41</sup> Dit artikel geldt ook voor volksvertegenwoordigers.**

Er is uit een oogpunt van staatkundige zuiverheid veel voor te zeggen, dat volksvertegenwoordigers absoluut financieel onafhankelijk zijn, dus ook

van anderen dan hun partij. In het licht van de huidige Ambtenarenwet lijkt het echter moeilijk te verdedigen dat bezoldigingen naar geldend recht al oncedeerbaar zijn. De hier bepleite oplossing is veel beperkter dan die van Elzinga. Alleen de specifieke cessie aan de eigen partij is naar geldend recht nietig. Dat neemt niet weg, dat het volgens mij een goede zaak zou zijn, als de wetgever een extra bepaling in de Ambtenarenwet zou opnemen die bezoldigen van een aantal politieke ambtenaren principieel oncedeerbaar maakt. Daarmee zou de financiële onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger tegenover alle derden gegarandeerd worden.

#### **Besluit**

Stel dat een substantieel aantal volksvertegenwoordigers het vrijwillige karakter van afdrachtregelingen serieus neemt en betaling staakt. Deze 'muitterij' zou voor partijen een financiële aderlating kunnen betekenen. Uit democratisch oogpunt is het geen slechte zaak als de praktijk van partijafdracht verdwijnt.

Als een goed functionerende partijorganisatie zonder partijafdracht onmogelijk is (geworden), behoort dit zichtbaar te worden. Zo kan in openheid worden besloten of politieke partijen in ons democratisch proces zo'n belangrijke rol spelen dat hun wettelijke subsidie moet worden verhoogd. In een volwassen democratie moeten politici een noodzakelijke subsidieverhoging in een openbaar debat kunnen verdedigen. Dat is vele malen beter dan het rondbreien van de partijfinanciering door structureel de bezoldiging van volksvertegenwoordigers af te romen.<sup>42</sup>

[35] De bezoldiging is – tot aan het bedrag van de beslagvrije voet – vatbaar voor cessie (art. 121 Aw; de hoofdregel van 3:83 lid 1 BW is van toepassing). De specifieke cessie, waardoor de bezoldiging bij de rechtspersoon terecht komt die er belang bij heeft fractiediscipline over de volksvertegenwoordiger te handhaven, is nietig.

[36] Art. 3: 94 BW. Als het SP-arrangement geldig zou zijn, was medeondertekening door de griffier overbodig. Het laten ondertekenen door de griffier heeft, naar ik vermoed, hetzelfde oogmerk als het laten afleggen van een nietige afdrachtbelofte door een volksvertegenwoordiger. De partij hoopt dat de persoon zich door zijn handtekening gebonden voelt en daarom later aan de uitvoering meewerkt.

[37] Net zoals de volksvertegenwoordiger niet de vrijheid heeft zich door een contract in de positie te manoeuvreren waarin de partij hem kan dwingen zijn zetel op te geven, HR 18 november 1988, AB 1989, 185 (Arubaanse verkiezingsafspraken).

[38] Via een 'tussenpersoon' cederen heeft geen zin, de cessie van tussenpersoon naar provincie, gemeente of staat, waardoor het openbaar lichaam verplicht zou worden de bezoldiging rechtsreeks aan de partijkas uit te betalen, is dan nog altijd nietig.

[39] D.J. Elzinga, Den Haag durft de SP niet aan te pakken, *Binnenlands bestuur*, 14 november 2007, p. 19.

[40] Zie art. 3:83 lid 1 BW.

[41] Zij het tot aan het bedrag van de beslagvrije voet. Overheden kunnen naar de letter van de Ambtenarenwet nu al weigeren meer te cederen dan de beslagvrije voet.

[42] Van der Linden 1979 heeft dezelfde opvatting.

# Privatiseren zonder kop

**Wie in Arnhem de intercity van de NS verruilt voor de glanzende ICE van de Duitse spoorwegen, kijkt z'n ogen uit. De trein uit Roosendaal is oud en smerig en de gore vensters zijn grijs van jaren creatief gekras. De trein naar Dortmund is comfortabel en wordt niet als tijdelijke opslagplaats voor oud papier en etensresten gebruikt. Achter de schone schijn van de ICE verbergen zich echter vele problemen.**

**N**et als in Nederland rijden de treinen in Duitsland niet op tijd, is het gesleep met bagage lastig, zijn kleinere steden en dorpen moeilijk te bereiken en is reizen duur. Veel mensen ergeren zich daaraan en de waardering voor de spoorwegen is dan ook gering. Van degenen die het laatste jaar met de Deutsche Bahn onderweg waren, blijkt nauwelijks de helft tevreden te zijn. Zelfs de post en gemeentelijke diensten krijgen betere beoordelingen! Sinds de fusie van de oost- en westduitse spoorwegen in 1994 heeft de Bondsrepubliek meer dan twintig miljard euro per jaar in het railvervoer gestoken. Om die subsidies te beperken wil men de Deutsche Bahn privatiseren, bovendien moeten de spoorwegen op bevel van de EU onafhankelijker worden en voor concurrentie zorgen. Die voorstellen hebben tot heftige politieke botsingen geleid.

Privatisering van de spoorwegen is in Duitsland nog moeilijker dan in andere landen. In Duitsland is de plicht van de overheid voor een behoorlijke infrastructuur te zorgen, ondubbelzinnig in de grondwet vastgelegd. Daardoor kan de staat hoogstens 49,9 procent van de aandelen van de Deutsche Bahn verkopen. Experts hebben verschillende alternatieven voor de privatisering uitgewerkt. Mogelijk is een splitsing van railnetwerk en vervoer. Het netwerk kan in bezit van de overheid blijven, het vervoersbedrijf wordt verkocht. Andere varianten baseren zich op kapitaalholdings of op het uitbesteden van taken. De Deutsche Bahn zelf prefereert de verkoop van 49 procent van de aandelen en wil in principe de onderneming als vanouds voortzetten.

Onduidelijk is hoe men deze onverenigbare posities onder één dak brengt. De staat heeft de grondwettelijke plicht voor een goede infrastructuur te zorgen en kan daardoor het railnetwerk niet verkopen. Maar de rest van de Duitse spoorwegen kan als private onderneming niet rendabel werken zonder het vermogen van het netwerk in de balans op te nemen. Verder ontvangt de staat na de privatisering inkomsten uit het bedrijf, maar blijven subsidies voor het regionale vervoer noodzakelijk. Kunnen die subsidies dan niet beter direct aan de andere aandeelhouders worden overgemaakt?

In onmogelijke situaties als deze doen politici altijd een beroep op experts. Daarmee is de politieke spanning voorlopig uit de lucht en verliest niemand z'n gezicht. Duitse deskundigen kwamen in een rapport van 560 pagina's tot de conclusie dat zowel de verkoop van 49 procent van het gehele bedrijf als ook de splitsing van rails en treinen in principe mogelijk zijn. Met dergelijke conclusies is de hele privatiseringsdiscussie weer open. Van alle kanten worden nu weer nieuwe voorstellen en compromissen aangedragen. En iedereen heeft wel een idee wat er met de opbrengst van de verkoop moet gebeuren.

De Duitse regering wil privatiseren en daarvoor 49 procent van het aandelenpakket van de Bahn naar de beurs brengen. De 34.000 kilometer rails moeten dan echter eigendom van de staat blijven. De Deutsche Bahn krijgt in deze plannen voor 15 jaar het „economische eigendomsrecht“ van het netwerk en kan dat „bezit“ in die periode ook in de balans opvoeren. Critici menen dat met deze zeer gekunstelde constructie geen enkel doel van de privatisering wordt bereikt. De staat verkwanselt de spoorwegen, neemt grondwettelijke taken niet serieus, brengt de Deutsche Bahn in een moeilijke positie, gaat grote financiële risico's aan en heeft met 15 jaar een veel te korte tijdshorizon gekozen. Als alternatief stellen de sociaaldemocraten voor om 49 procent van de spoorwegen als „volksaandelen“ aan kleine beleggers te verkopen. Door aan het bezit van die aandelen geen stemrecht te verbinden en de verkoop te beperken, blijft de staat de baas. Het is duidelijk dat de vele privatiseringsvarianten de Duitse spoorwegen niet beter, goedkoper of efficiënter maken. Meer concurrentie en minder staat zijn nu eenmaal niet te realiseren met „economisch eigendom“ of „volksaandelen“. In beide gevallen wordt de slagvaardigheid van de Deutsche Bahn opgeofferd aan politieke vooroordelen. Ondanks de vele slechte ervaringen met privatisering speelt dit geloofsartikel nog steeds in een grote rol in het marktgeoriënteerde fundamentalisme van veel politici. In plaats van te zoeken naar nieuwe mogelijkheden om meer mensen in de treinen te krijgen, houdt men vast aan een privatiseringsideologie die twintig jaar geleden al verouderd was. De glanzende ICE in Arnhem toont elke dag aan wat zonder privatisering allemaal mogelijk is.

*Van Deth*

# Macht, mensen en machines

**Wat houdt rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd in en hoe kan die worden bevorderd? Niet alleen leidinggevend en juristen zijn verantwoordelijk voor het rechtsstatelijk gehalte van een organisatie, in toenemende mate wordt deze van computers afhankelijk. Systeembeheerders en ICT-bedrijven zijn de toekomstige bewakers van de rechtsstaat.**

**B**ij woningcorporaties zijn het verhuurmedewerkers die aanlopen tegen het probleem van medemenselijkheid, te strakke regels, vriendjespolitiek en de gevolgen daarvan voor woningzoekenden. Veel van wat zij tegenkomen, kan probleemloos naar andere *street-level* organisaties worden verplaatst. Of zij wel of niet tot de overheid behoren, is van ondergeschikt belang; deze organisaties bieden een noodzakelijk goed, terwijl de klant er weinig tegenover kan stellen. Hij heeft niets te eisen, omdat de organisatie vaak een feitelijk monopolie heeft.<sup>1</sup> Daarom is de rechtsstaatgedachte opgekomen: de machthebber moet zichzelf aan banden leggen om willekeur tegen te gaan. Vervolgens is hieruit een juridisch bouwwerk ontstaan: de grondwet, de Awb en rechtsbeginselen. Daarmee wordt de rechtsstaat een 'rustig bezit'.<sup>2</sup> Toch worden in de diverse geledingen van de rechtsstaat – wetgeving, rechtspraak en bestuur – regels en beginselen soms met voeten getreden.

## Rechtsstatelijkheid is mensenwerk

Rechtsstatelijkheid hangt niet alleen van geldende regels af, maar ook van degenen die ermee werken. Daarom is rechtsstatelijkheid een organisatiedeugd. Het begrip deugd komt uit de ethiek en duidt op een positieve karaktertrek. In de organisatie-ethiek wordt vaak over verantwoordelijkheid gesproken. Waaruit deze concreet bestaat, is niet duidelijk. Soms wordt er gezegd dat als organisaties zich maar aan de wet houden, zij al verantwoordelijk genoeg zijn: *if it's legal, it's ethical*.<sup>2</sup> Verantwoordelijkheid wordt daardoor erg plat, want het gaat om meer dan dat.

Door rechtsstatelijkheid als deugd te beschouwen kunnen we het bredere begrip van verantwoordelijkheid inhoud geven. Daarbij is rechtsstatelijkheid van organisaties geen optelsom van wetten, maar een voortdurende uitdaging, een evenwichtskunst, het balanceren tussen bureaucratische waarden en responsiviteit, die beide tot hun recht moeten komen. Bureaucratische waarden (legaliteit, rechtsgelijkheid) richten zich tegen willekeur *pur sang*. Deze vorm van willekeur is particularisme, subjectiviteit en nepotisme.

**Responsiviteit richt zich tegen bureaucratische willekeur: het dichte woud van regels en instituten die samen de moderne rechtsstaat vormen. Ook al is de mondigheid van de burger toegenomen, er worden tegelijkertijd hogere eisen aan hem gesteld. Alleen de professional weet nog moeiteloos de weg in dit woud, dat in de afgelopen decennia door automatisering nog ondoordringbaarder is geworden.**

Computerprogramma's zorgen ervoor dat willekeur *pur sang* wordt uitgebannen, niet de mens maar de machine bepaalt wie waar recht op heeft. Terecht spreken BOVENS en ZOURIDIS van een sys-

**Door rechtsstatelijkheid als deugd te beschouwen kunnen we het bredere begrip van verantwoordelijkheid inhoud geven**

*tem level*-bureaucratie, waarbij de discretie van *screen level*-medewerkers grotendeels in programmatuur is ingekapseld.<sup>4</sup> Responsiviteit betekent dat de organisatie zich open moet stellen voor de klant, zijn verhaal moet horen, bezien of er een oplossing voor zijn probleem kan worden gevonden. *Regels zijn regels is niet genoeg*, luidt ook de titel van het laatste jaarverslag van de Nationale ombudsman; het gaat immers om mensen.<sup>5</sup> Bovendien zal er altijd sprake zijn van ruimte tussen regels. Met discretionaire bevoegdheid kan een uitvoerende medewerker verantwoordelijk of willekeurig omgaan. Ook al worden regels nageleefd, dan nog kan dat op zodanig gebeuren dat het doel van de regels (een rechtvaardige woonruimteverdeling) juist niet wordt bereikt.

Rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd wil zeggen dat er bij elk contact met de klant zowel bureaucratisch correct als responsief wordt gehandeld. Dat is moeilijk, voor wetgevers, rechters en bestuurders, maar vooral voor *street level*-medewerkers, die voortdurend met de klant worden geconfronteerd. Soms heeft de klant een inleefbaar ver-

[1] C. Raat, *Mensen met macht, rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd voor maatschappelijke organisaties*, Den Haag: Boom 2007.

[2] M. Oosting, *De Last van het recht*, in: J.W.M. Engels e.a. (red.) *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989, p. 172.

[3] L. Sharp Paine, *Managing for Organizational Integrity*, *Harvard Business Review*, maart-april 1994, p. 146.

[4] M.A.P. Bovens & S. Zouridis, *Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie, over ict, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat*, in: *NJB*, januari 2002, p. 68.

[5] *Jaarverslag Nationale ombudsman*, 2006.

haal, soms ook is hij een zeurpiet. Toch heeft iedereen evenveel recht op een goede behandeling. Dat dit niet altijd gebeurt, is bekend. Sommige organisaties scoren echter beter op rechtsstatelijkheid dan andere. Dat ligt zelden aan regels, maar eerder aan andere factoren: de hoeveelheid beschikbare middelen, de werkdruk, de organisatiecultuur en de attitude van de medewerkers, de rechtsstatelijkheid die tussen de oren zit.

#### Ontsporende organisaties

Wil rechtsstatelijkheid van organisaties meer zijn dan gemakzuchtige regeltoepassing of het calculeren van de kans dat de rechter de organisatie terugfluit, dan moet vooral naar cultuur en attitude worden gekeken. De leiding van de organisatie is hiervoor grotendeels verantwoordelijk, te beginnen bij de voorbeeldfunctie. Als medewerkers zien

en omgangsvormen. De leiding mag verwachten dat medewerkers zich loyaal gedragen. Ook machtsmisbruik of fraude moet aan de kaak worden gesteld. Een goede organisatie heeft hiervoor een procedure. Die werkt echter niet als degene die over een misstand moet oordelen, zelf niet integer is. Als de organisatie gesloten is, is de kans groot dat een melding als een boemerang bij degene die te goeder trouw een misstand heeft gemeld, terugkeert.

#### Machines met macht

Kwesties van behoren waren lange tijd het domein van juristen. Zij hadden een sterke positie in de organisatie. Hun positie is deels door financiële specialisten overgenomen. Zij brachten het inzicht mee dat het beter is te voorkomen dan te genezen: kwaliteitszorg werd in veel organisaties ingevoerd, ook op juridisch vlak. Dit gaf een herleving van de positie van de jurist, nu als *controller*. Er werden protocollen opgesteld die het medewerkers gemakkelijker maakten om hun werk te doen en waarmee rechtszaken werden voorkomen. Op die manier werd de jurist tot preventie-medewerker.

Tegenwoordig zijn de meeste protocollen geautomatiseerd, medewerkers vullen een computerformulier in. Het maken van software gebeurt zelden door juristen. Zij leveren weliswaar de regeling aan die in een programma moet worden vertaald, maar de programmeurs maken de programma's. Daarmee is een nieuwe beroepsgroep (mede)verantwoordelijk voor de rechtsstatelijkheid van organisaties. Er is wel aandacht voor de gevolgen van ICT voor de rechtsstaat, Bovens pleit bijvoorbeeld voor informatierechten als onderdeel van het legaliteitsbeginsel.<sup>6</sup> In de literatuur ontbreekt echter grotendeels aandacht voor de rechtsstatelijke kwaliteit van computerprogramma's of van *screen level*-medewerkers, zij die de programma's uitvoeren en de systeembeheerders).

In eerste instantie lijken computers en willekeur niet samen te gaan: besluitvormingsprogramma's zorgen er immers voor dat te veel menselijkheid wordt uitgebannen. Daaraan ontnemen zij, naast efficiencywinst, ook hun waarde. Toch kan het gebruik van computers willekeur met zich meebrengen. In de eerste plaats doordat zij en software dom zijn; ze werken met categorieën, met zwart en wit en zijn niet responsief. In de tweede plaats omdat software fouten kan bevatten en ten slotte omdat zij digitale vaardigheden vereisen, van klant en medewerker.

De programma's waarmee bijvoorbeeld vergunningen worden verleend, zijn gemaakt aan de hand

## Regels zijn regels is niet genoeg, luidt de titel van het laatste jaarverslag van de Nationale ombudsman; het gaat immers om mensen

dat de directeur zich door leveranciers of vergunningaanvragers laat faiteren en bijbaantjes niet opgeeft, dan heeft dat zijn weerslag op de organisatie, zeker als hij niet voor goedbedoelde kritiek open staat, voortdurend bezuinigt en de werkdruk laat oplopen, hielenlikkers bevordert en zelfstandig denkende mensen wegwerkt.

De kans is groot dat de motivatie van medewerkers daalt. Slecht gemotiveerd personeel is niet goed voor rechtsstatelijkheid als organisatie-eigenschap: zoals men zijn eigen mensen behandelt, zo behandelen zij veelal de klant. Een organisatie kan op die manier ontsporen: er is een doelverschuiving, overleven, machtspeletjes, ontevreden gemor en de burger verdwijnt op de achtergrond. De medewerkers willen vaak wel anders, maar voelen zij zich machteloos. Verandering moet daarom grotendeel door de leiding worden geïnitieerd, te beginnen met het eigen voorbeeldgedrag. Verder moet de leiding openstaan voor kritiek, ook als die niet goed uitkomt. Soms moeten leiders niet voor harde maatregelen terugschrikken. Vooral als een leidinggevende over de schreef gaat, mag dit niet worden getolereerd.

In een goed functionerende organisatie wordt kritiek van medewerkers gewaardeerd. De leiding gaat in open discussie over de taakuitvoering, de doelstelling

[6] M.A.P. Bovens, *De digitale rechtsstaat, beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat*, <http://www.law.uu.nl/rt/rt/bovens.asp> 1998, p. 8.

van regels. Wetten en verordeningen worden vertaald in een beslisboom met ja/nee-vragen, voldoet de aanvraag aan de eerste vereiste, dan komt de volgende vraag in beeld die de medewerker met ja of nee moet beantwoorden of waarin een bepaalde categorie moet worden aangevinkt. Als het formulier is ingevuld, volgt vanzelf een beslissing, wel of geen vergunning (vaak gaat hier nog wel een controle door een toetser overheen).

Als op een vraag geen simpel ja of nee te antwoorden is of als een bepaalde waardering van feiten moet worden gegeven voordat er ja of nee geantwoord kan worden of een categorie kan worden bepaald, dan wordt van de medewerker verwacht dat hij toch een digitaal antwoord geeft, ook al past dit niet in een van de voorgeprogrammeerde hokjes. Voor een deel kan dit worden ondervangen door de programma's te verfijnen.

Softwarebedrijven zijn afhankelijk van de aangeleverde informatie. Als deze tekort schiet, zullen de programma's dat ook doen. Vaak worden besluiten uitsluitend gemotiveerd met een verwijzing naar het systeem (onze computer heeft het zo berekend). In het systeem kunnen echter fouten zitten. Hoewel de programma's bedoeld zijn om het werk eenvoudiger te maken, kan dit in de praktijk tegenvallen. De kennis over de systemen ligt vaak niet bij de organisatie, waardoor zij niet kan controleren of deze goed werken. Burgers denken vaak ook dat het wel klopt en laten na in het geweer te komen. Het aanleveren en invoeren van de benodigde informatie om een besluit te nemen is mensenwerk. Burgers kunnen soms ook *on line* formulieren invullen. Uiteraard doen organisaties en ICT-bedrijven hun best formulieren gebruiksvriendelijk te maken, maar het vergt toch bureaucratische en digitale competentie, zeker als de digitale vorm de enige manier is om een aanvraag te doen of voor een besluit in aanmerking te komen.<sup>7</sup>

**Informatievoorziening lost dit probleem maar ten dele op. Responsiviteit vereist dat een organisatie de burger zodig helpt bij het invullen van formulieren. Een ander punt is dat medewerkers, om welke reden dan ook, soms verkeerde informatie invoeren. Het laten rechtzetten daarvan kost grote moeite, vanwege het beroep dat wordt gedaan op de onfeilbaarheid van het systeem.**

#### **Digitaal machtsmisbruik**

Al jarenlang is er aandacht voor integriteit. Ook bij het openbaar bestuur en bij de semi-overheid werken mensen die uit kunnen zijn op persoonlijk gewin of vergroting van hun macht en systemen manipuleren. Zij kunnen automatische for-

mulieren opzettelijk verkeerd invullen, waardoor zichzelf of anderen worden beoordeeld. *Audits* worden ingezet voor steekproefsgewijze controles, die veelal uitmonden in adviezen om procedures te veranderen, meer controlemomenten in te bouwen en om systeembeheerders nog meer protocollen op te leggen. Het risico is dat er een schijn van integriteit ontstaat. Machtsbederf

## Het is verstandig de juridische kennis van de systeembeheerder te vergroten en hem als controller in te zetten

kent ook subtielere uitingen: subjectieve besluitvorming, bevooroordeeldheid.<sup>8</sup> Het voorkomen ervan is vooral een kwestie van cultuur en attitude, van het karakter van de organisatie.

Met bewustwording en aandacht is de eerste stap gezet. De tweede stap is dat er bij recrutering zorgvuldig wordt gescreend en gekeken naar kwaliteit. Voor systeembeheerders geldt dat het verstandig is niet alleen technische vaardigheden te beoordelen, maar ook hun integriteit, inzicht in organisaties en de durf een kritische houding aan te nemen.

Een volgende stap is veel meer aandacht besteden aan de juridische en ethische kwaliteit van besluitvormingsprogramma's en van hen die ze gebruiken. Dit is niet alleen een omslag voor de organisatie die de programma's gebruikt, maar ook voor het ICT-bedrijf dat ze ontwikkelt. Het is verstandig de juridische kennis van de systeembeheerder te vergroten en hem als *controller* in te zetten.

#### **Besluit**

Organisaties varen vaak blind op het systeem dat zij gebruiken. Responsiviteit maakt daar geen deel van uit. Het streven naar verfijning kan er zelfs voor zorgen dat responsiviteit uit beeld verdwijnt. Maar een systeem is slechts een hulpmiddel bij de besluitvorming. Het ontslaat organisaties niet van de verantwoordelijkheid te blijven nadenken. Als het programma een bepaalde beoordelingsvrijheid biedt, moet deze duidelijk worden gesignaleerd en de gebruiker via het systeem hierin coachen. Een deel van de rechtsstatelijke verantwoordelijkheid komt dan (weer) bij uitvoerende medewerkers te liggen. Dat is, gezien de eisen van de moderne rechtsstaat, onontkoombaar en ook goed. Zij zijn meer gebaat bij vertrouwen, waardering en training dan bij nog meer instructies, protocollen en controlemomenten.

[7] J.A.G.M. van Dijk, *De Digitale kloof wordt dieper, Van ongelijkheid in bezit naar ongelijkheid in vaardigheden en gebruik van ICT*, SQM en Infodrome@United Knowledge, Den Haag 2003, p. 7  
[8] P.C. van Duyn, *Machtsmisbruik in politiek en openbaar bestuur*, in: J.H.J. van den Heuvel (red.), *Ethiek in politiek en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 1995, p.130.

# Honderd jaar ministers-presidenten

Hoe verloopt in Nederland de weg naar de politieke top? Een veelbelovend boek pretendeert het antwoord op deze vraag te geven, maar is in feite niet meer dan een compilatie van de al bekende parlementaire geschiedenis. Dus blijft de vraag of ministers-presidenten worden geboren, gekweekt en gevormd of gewoon bij toeval en huns ondanks op die stoel terecht komen.



Han van der Horst, *Onze premiers (1901-2002). Hun weg naar de top*, Amsterdam: Atheneum Polak & Van Genneep 2007, ISBN 978 90 253 2056 0

Misschien geldt voor Nederlandse ministers-presidenten wat de Oostenrijkse schrijver STEFAN ZWEIG (1881-1942) van zichzelf zegt:

*'Ik heb mijn eigen persoon nooit zo belangrijk gevonden dat ik in de verleiding ben geweest, anderen verhalen van mijn leven te vertellen. Er moest veel gebeuren, oneindig veel meer dan normaal een generatie toebedeeld krijgt aan gebeurtenissen, catastrofes en beproevingen, voordat ik de moed vond aan een boek te beginnen dat mijn Ik als hoofdpersoon heeft, of beter gezegd, als middelpunt. Niets ligt verder van mij af dan mijzelf daarmee op de voorgrond te willen plaatsen.'*<sup>1</sup>

## Autobiografie

Bescheidenheid misschien, maar het is veeleer de vraag of onze premiers wel zoveel aan gebeurtenissen, catastrofes en beproevingen hebben te melden dat een autobiografie de moeite waard maakt. Als één ding duidelijk is, dan is het wel dat het ambt van minister-president geen roeping is; evenmin wordt iemand tot dat ambt geroepen wegens zijn (het zijn allemaal mannen) bijzondere kwaliteiten. Veel ministers-presidenten werden tot het ambt geroepen tegen wil en dank, met tegenzin of omdat ze toevallig thuis waren toen de telefoon

ging. Het is simpelweg de uitkomst van een strategisch spel om de macht, zoals bij een kabinetsformatie 'alles om macht draait'.<sup>2</sup> En die macht moet tijdens het premierschap zo lang mogelijk worden geconsolideerd. Daartoe is het nodig het regeren zo rimpelloos mogelijk te laten verlopen. Catastrofes en beproevingen zijn niet welkom, want ze hebben bij onze coalitiekabinetten de neiging op een regeringscrisis te eindigen.

Vanwege de fragiele machtsbalans die de Nederlandse kabinetten juist door het coalitiekenmerken, is het de vraag of de minister-president wel zo belangrijk moet zijn dat hij er een uitgesproken politieke agenda op na mag houden, zoals de Britse *prime minister* of de Duitse *Bundeskanzler*. Het is eerder een kwestie van gedogen dan een regeringsploeg de weg te wijzen, bescheidenheid en inventiviteit houden de boel beter bij elkaar dan geldingsdrang. Wat Wim Kan in zijn oudejaarsconference eind 1960 over De Quay zong – dat zondagskind in de politiek<sup>3</sup> – geldt voor bijna elk kabinet op z'n tijd, voor of achter de schermen: lijmen Jan, lijmen Jan, lijmen met z'n allen.

Het waren niet allemaal zulke zwaargewichten als Abraham Kuyper, die van 1901 tot 1905 een christelijk coalitiekabinet leidde en waarmee Han van der Horst de portrettengalerij opent. Kuyper was de eerste minister-president van de twintigste eeuw, omstreden politicus, grof en ruw. Hij wekte ergernis op, begeesterde en choqueeerde, velen hielden zijn onbeteugelde ambitie en heerszucht en inderdaad, hij vocht zich naar de top om recht en erkenning voor zijn 'volgelingen' te krijgen. Hij was *de klokkenluider van de kleine luyden* en eigenlijk zoveel tegelijk: journalist, politiek agitator, Kamerlid, hoogleraar, maatschappelijk pleitbezorger en minister-president. Bouwer aan de toekomst van de gereformeerde bevolkingsgroep met een eigen partijorganisatie (de Antirevolutionaire Partij, 1879), een eigen universiteit (de Vrije Universiteit, 1880), een eigen gereformeerde kerk, een kerkelijk weekblad *De Heraut*, eigen maatschappelijke organisaties en een eigen dagblad (1872) *De Standaard*. Belangrijk is vooral dat hij met zijn kabinet de po-

[1] Stefan Zweig, *De wereld van gisteren. Herinneringen van een Europeaan*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1990, p. 9.

[2] C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002*, Den Haag: Sdu, 2003, p. 17.

[3] J. Rogier, *Een zondagskind in de politiek en andere christenen. Opstellen over konfessionele politiek in Nederland van Colijn tot Cals*, Nijmegen: Sun, 1980.

litieke dichotomie tussen progressief en conservatief doorbrak en tegelijk een nieuwe scheidlijn creëerde, namelijk die tussen geestverwanten en tegenstanders: de *antithese* tussen confessionele, 'kerkelijke' partijen en de niet-confessionele.

Maar de rest van de eenentwintig ministers-presidenten die ons land in die eeuw kende, komt toch uit de brede middenmoot. Ze hadden doorgaans een beperkt blikveld, waren afkomstig uit degelijke families, hadden een goede opvoeding genoten en waren in verschillende variaties begaafd, slim, sluw, geïnspireerd, inventief, kortzichtig en strategisch. Kleine en grotere wapenfeiten brachten deze hardwerkende en betrouwbare dienaren op hun naam: De Meester, Heemskerk, Cort van der Linden (hij voegde Cort er zelf aan toe), Ruijs de Beerenbrouck, Schermerhorn, Beel ('gemeentesecretaris van Nederland'), Marijnen, Cals, Zijlstra, De Jong, Biesheuvel, Kok. Van de meesten zijn de privé-lotgevallen zo burgerlijk gewoon dat alleen het premierschap hen aan de vergetelheid heeft ontrukkt.

Enkele springen er uit, niet om hun grootse daden, maar omdat er iets bijzonders met hen is geweest: Colijn liet in zijn regeerperiode zijn handelsmoraal (Koninklijke Olie) en financiële eigenbelang prevaleren, De Geer ging onmiddellijk na de beëdiging van zijn tweede kabinet (augustus 1939) in Duitsland (nota bene) op vakantie, keerde later naar zijn buitenhuis bij Arnhem terug, was op de beslissende kabinetsvergadering waarin de mobilisatie werd afgekondigd afwezig, hield in mei 1940 een rede voor de BBC waarin hij Nederlandse burgers en ambtenaren oproep met de Duitse bezettingsautoriteiten mee te werken en maakte met zijn positief-Duits getoonzette brochure *De synthese van den oorlog* een fatale beoordelingsfout in de richting van de bezetter en het nazisme waarvoor hem na de oorlog zijn eretitel *minister van Staat* werd ontnomen, Gebrandy regeerde met zijn kabinet tijdens de bezetting vanuit Londen, Drees groeide uit tot een mythe, Den Uyl staat bekend als de slordige, studieuze doordrammer met de eeuwige sigarenas op zijn vest, Van Agt was de eigenzinnige premier voor wie de wielersport boven alles ging en Lubbers is in die eeuw de langstzittende premier die de kunst van het schikken en plooiën niet alleen met verve maar ook met onnavolgbare inventiviteit praktiseerde.

Ze zijn een afspiegeling van onze volksaard en voor het politieke leiderschap van het land worden geen uitschieters boven het maaiveld aangehouden, want die zouden wel eens een eigen



Abraham Kuyper (1911) in Brussel waar hij zich ontkleed voor een raam van Hotel Metropole vertoonde. Een voorbijganger waar schuwde de politie (Albert Hahn).

schaats gaan rijden. Een eigen agenda is in ons pluriforme partijpolitieke bestel te minder gemakkelijk te verwezenlijken, omdat het ambt van minister-president in ons staatsbestel slechts de status van *primus inter pares* oplevert, hij geeft leiding aan het kabinet, de ministers zijn niet

## Van de meesten zijn de privé-lotgevallen zo burgerlijk gewoon, dat alleen het premierschap hen aan de vergetelheid heeft ontrukkt

aan hem ondergeschikt, ook al niet omdat ze uit verschillende partijpolitieke groeperingen afkomstig zijn en daar hun werkelijke regeermandaat en aansturing liggen. Ze zijn voor hun eigen beleid verantwoordelijk, de premier is hoogstens regisseur.

### Netwerk

Het zijn ook geen regenten, al werden sommigen *moderne* of *nieuwe regenten* genoemd met een verwijzing naar de zeventiende eeuw, zoals Drees, Den Uyl en Kok overkwam.<sup>4</sup> Het waren eerder stuk voor stuk uitstekende zaakwaarnemers, bekleders van bestuurlijke ambten die, naar voren geschoven door de partij, de opdracht hadden de coalitie zo lang mogelijk, in ieder geval vier jaar lang, in stand te houden en niet alleen langs de klippen

[4] H. te Velde, *Regentenmentaliteit. Hoe Nederlands is politiek in Nederland?*, oratie, [www.geschiedenis.leidenuniv.nl](http://www.geschiedenis.leidenuniv.nl).



van de oppositie te leiden, maar vooral om de interne obstakels, ook al waren die in een regeerakkoord vastgenageld, te vermijden.

Inderdaad, de boel bij elkaar houden, het is vooral een kwestie van vermijden en ontwijken, gladstrijken en depolitiseren, want het *oplossen* van tegenstellingen tussen partijen is in dit land van principi-

en datjes, *faits divers*, geen politiek van het *grand design*, kortom, bestuur vanaf de werkvloer en dat geldt tot op de dag van vandaag. Er zal voor deze en gene dan ook weinig stof zijn om – in de woorden van Stefan Zweig – zich met hun premierschap op de voorgrond te plaatsen. Bovendien leren buitenlandse voorbeelden maar al te vaak dat een verhaal over de eigen politieke carrière op een zelf geconstrueerde hagiografie uitloopt met een hoog witwasgehalte. De echte boekstaving moet van de historici komen die zich (voorlopig) op de officiële bronnen zullen moeten verlaten.

### Vragen

Ondanks de belofte dat dit boek de bestuursstijlen – ‘de weg naar de top’ – belicht, is het blijven steken in een compilatie van feiten, gebeurtenissen en anekdotes uit de bekende parlementaire geschiedenis, gegroepeerd rond de (aanloop naar de) benoeming en de belangrijkste wapenfeiten van eenentwintig premiers, weliswaar boeiend en goed geschreven, maar waaraan toch – om een oorspronkelijk werk te kunnen zijn – de rode draad en het beoordelingskader ontbreken. Alles wat hij opdiend om de politieke levensloop van zijn hoofdpersonen inhoud te geven is bekend, zonder dat de auteur overigens zijn bronnen vermeldt en zonder een wat uitgebreide literatuurlijst aan het eind.

Maar vragen zijn er genoeg. Zo zou de vraag kunnen worden geanalyseerd waarin de stijve, rechtlijnige bestuurders met hun rotsvaste geloof (God, Vaderland en Oranje) in mentaal en intellectueel opzicht verschilden van hun wat meer vrijzinnige of pragmatische collega’s. Was hun regeringsstijl anders, konden ze gemakkelijker crises overleven of oplossen? Ook had een boek met deze bedoeling het wereldbeeld, dat aan het handelen van de premiers ten grondslag lag of hun tot inspiratie diende, in kaart kunnen brengen. Een derde vraagstuk, waartoe een studie als deze aanleiding geeft, is in hoeverre het ambt in de loop van de tijd de overgang kent van de geboren elite naar hen die wat dichter bij het volk waren opgevoed om daarmee ook de vraag te beantwoorden of en in hoeverre deze laatsten *staat* en *politiek* wel aan het gewone volk overlieten. Tenslotte is het van belang te weten in hoeverre al deze premiers hun stempel op het regeringsbeleid wilden of konden drukken. Leverden zij inhoudelijke continuïteit of was in dit opzicht elk premierschap uniek?

## Alles wat hij opdiend om de politieke levensloop van zijn hoofdpersonen inhoud te geven is bekend ...

pes erg moeilijk. Vandaar ook dat het beeld van de ministers-presidenten het idee geeft van een netwerk van politiek betrouwbare lieden die tot regeren in staat waren of beter gezegd: de staatswinkel konden *runnen*. Of men, zoals Han van der Horst beweert, in dit land ‘niet zomaar minister-president’ wordt valt daarom te betwijfelen, in ieder geval blijkt dat uit zijn boek niet. De kandidaat moet voor de partij relevant zijn, dat betekent degelijk en betrouwbaar, maar die kwalificaties zijn op zichzelf niet zo bijzonder.

Meer is er van het profiel van de premier niet te maken, want voor autobiografieën is de politiek in ons land even vlak als het polderlandschap. Het zouden hoogstens aaneenrijgingen zijn van ditjes

Colijn (premier van 1925-1926 en 1933-1939): *Het Nederlandsche volk onder positief christelijke leiding.*



## Brakel gebrandschat

**Hendrik Pieck, telg uit een aanzienlijk Betuws geslacht, was al heer van Zoelen en Enspijk toen hij de heerlijkheid Brakel met kasteel en verdere aanhorigheden verwierf. Dat was in 1670. Een ongelukkig gekozen moment: het Rampjaar was nabij.**

In juni 1672 overschreed een enorm Frans leger bij Lobith de Rijn, aangevoerd door Lodewijk XIV in eigen persoon. De Zonnekoning wilde de Zuidelijke (Spaanse) en een deel van de Noordelijke Nederlanden aan zijn rijk toevoegen. Hij had daartoe een monsterverbond gesloten met zijn Engelse collega Karel II en onder andere de bisschoppen van Munster ('Bommen Berend') en Keulen.

De Republiek had onder raadpensionaris Johan de Witt een sterke vloot gehandhaafd, maar de landstrijdkrachten nogal verwaarloosd. Terwijl Michiel de Ruyter op zee tegen de Engelsen triomfeerde, konden de Fransen vrijwel onbelemmerd door de Betuwe marcheren en Utrecht innemen.

### Turenne

Voldaan over zijn succes droeg de Franse koning in juli 1672 het bevel over aan zijn maarschalken, waaronder de fameuze Turenne. Deze was *nota bene* een kleinzoon van Willem de Zwijger en dus een achterneef van de man die hem de ten slotte toch de voet dwars zette: prins Willem III – 22 jaar jong, kapitein-generaal en sinds kort zelfs stadhouder van Holland.

Willem zat verschanst achter de Hollandse Waterlinie. Om daar binnen te dringen richtte Turenne zijn pijlen op de vestingen Gorinchem en Loevestein. Al brandschattend op weg erheen kwam hij langs kasteel Brakel. Hendrik Pieck werd voor de keus gesteld: je geld of je kasteel! Pieck weigerde de *brandschatting* te betalen en Turenne liet, zijn



Het Huis Brakel: gemeentelijke trouwlocatie. Foto PvOdB

woord getrouw, op 11 september 1672 het kasteel finaal opblazen.

### Ruïne bleef ruïne

Brakel was in de eeuwen van zijn bestaan al menigmaal verwoest en telkens herbouwd. Ditmaal bleven de brokken gewoon liggen; Heer Hendrik kon ook in Zoelen of Enspijk onder dak. Maar de Piecks bleven wel 'heer van Brakel' – tot 1768, toen A.F.W. Pieck de heerlijkheid verkocht aan een dominee Wilhelmus, die er het tegenwoordige Huis Brakel liet bouwen. Na diens dood viel het bezit uiteen; maar door allerlei verervingen en transacties tussen erfgenamen hadden land en opstallen in 1828 weer één eigenaar: Wilhelmus van Dam. Hij en zijn nazaten noemen zich sindsdien 'van Dam van Brakel'. Wilhelmus was een romanticus. Hij liet een landschapspark aanleggen met de ruïne als schilderachtige blikvanger, omgeven door een gracht. In 1972 verwierf de stichting Het Geldersch Landschap het landgoed met de ruïne.

Het 'nieuwe' huis werd enkele jaren later aan de gemeente Brakel (in 1998 ingedeeld bij Zaltbommel) verkocht en fungeert sindsdien als sociaal-cultureel centrum en trouwlocatie.

Het landgoed is inmiddels heringericht, met uitzondering van het oude park. Dat is nogal dichtgegroeid; de ruïne gaat vrijwel schuil onder weelderig gebladerte en is ernstig aan 'stabilisering' toe. *Het Geldersch Landschap* wil het zijn vroegnegentiende-eeuwse charme teruggeven.



De ruïne van Brakel onder zomers gebladerte. Foto PvOdB

# Meer wetenschap in de politiek

**Er moet meer wetenschap in het politieke domein komen om het oprukkend populisme te bestrijden. Burgers wenden zich steeds verder af van de politiek. Om hen weer bij de politiek te betrekken dienen politici met hulp van expertise te laten zien hoe zij welzijn en welvaart bevorderen.**

**F**ortuyn dichtte de kloof tussen burger en politiek na de paarse kabinetten. Hij luisterde naar de burgers, was een politicus onder de mensen en verfoeide de premiers in hun Torentjes en de Kamerleden op hun pluche. Fortuyn, de volksluisteraar, was geboren, zo was de analyse. Velen speculeren nog steeds over de vraag hoe Nederland was gevaren onder het premierschap van Fortuyn, wanneer hij niet lafhartig, bruto en onverwacht door een psychopaat was vermoord. De werkelijkheid is anders. Uiteraard was Fortuyn een fenomeen, maar bracht hij de politiek naar de mensen? Was zijn slogan niet: 'Ik zeg wat ik denk en ik doe wat ik zeg'? Dat verraadt een heel andere Fortuyn. Een Fortuyn die helemaal niet zijn oor te luisteren legt bij de mensen, bij de kiezers, bij het volk. 'Ik zeg wat ik denk en ik doe wat ik zeg!' Dat

Over deze onderwerpen kan diepzinnig worden gesproken, maar het is goed *back to basics* te gaan.

## Riskante situaties en expertise

Het is een trend onder politici na Fortuyn toch vooral aan de burgers te vragen hoe ze een probleem graag opgelost zien. Het is niet de wetenschappelijke afweging van risico's, maar klaarblijkelijk de emotie van de man in de straat die bepaalt hoe groot risico's mogen zijn. We moeten het inschatten van risico's in onze democratie aan goed opgeleide experts overlaten.

**In een democratie is overigens nog veel meer kennis nodig. Er zijn tal van problemen waarvoor we ambachtelijke kennis nodig hebben, tal van problemen waarvoor we meer abstracte kennis nodig hebben. We hebben mensen nodig die iets kunnen, die bepaalde vaardigheden hebben die van cruciaal belang zijn. Al die andere expertise, de vakinhoudelijke expertise en de ambachtelijke vaardigheden, is net zo broodnodig als het kunnen inschatten van risico's.**

## Het is niet zo dat Fortuyn naar de mensen luisterde, de mensen luisterden eindelijk weer eens naar een politicus

was Fortuyn. Hij bracht de burger weer naar de politiek, omdat hij zijn eigen recht-toe-recht-aan ideeën, zijn eigen expliciete smaak en voorkeuren aan het volk toetste. Het volk kon zich vanwege die duidelijkheid massaal uitspreken voor of tegen die ideeën. Juist de eigengereidheid van Fortuyn laat zien wat er mis is met de politiek. Het is niet zo dat Fortuyn naar de mensen luisterde, de mensen luisterden eindelijk weer eens naar een politicus.

Om het Fortuyn-fenomeen te begrijpen moeten we de rol van de burgers in de politiek erkennen: de burger zoekt als kiezer gedeelde smaak en rekt af op effectieve politiek. Het oude idee is simpel: omdat burgers voor hun veiligheid en welzijn aan de politiek zijn overgeleverd, moeten de politici

1. heldere keuzes presenteren
2. niet luisteren naar het volk, maar naar experts
3. hun rug recht houden
4. consequenties van de stem van de kiezer aangevaarden.

Die expertise is niet moeilijk te onderscheiden in onze samenleving. Succes geeft ons een indicatie waar we moeten zoeken naar burgers die wat in hun mars hebben: daar waar is gebleken dat expertise kan worden ingezet om welvaart en welzijn minder precair te laten zijn. Waardevolle kennis die wordt belichaamd door de burgers van een democratie, heeft de toets der kritiek doorstaan en is het gevolg van een streng evolutionair selectieproces.<sup>1</sup>

Hoe groot is het risico dat pensioenen over twintig jaar niet meer kunnen worden uitbetaald als er niets gebeurt? Hoe houden we de gezondheidszorg en de energievoorziening op peil? Hoe lossen we de files op, als dat nodig is? Hoe reageren we op de klimaatverandering? Expertise is nodig. Politici hoeven niet meer te luisteren naar burgers op een manier zoals die nu gebezigd wordt in de nasleep van het fenomeen Fortuyn. Ze doen er beter aan te luisteren naar experts, wanneer ze proberen hun politieke doelen te realiseren. Het voorstellen van doelen is de reden waarom de burger als kiezer voor een bepaalde politieke beweging

[1] Popper, K.R. (1972) *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. Oxford: Clarendon Press.

heeft gekozen, als de kiezer zijn keuze op die manier kan motiveren. Juist omwille van dit laatste is het nodig dat politici eigenzinnig zijn en duidelijk zeggen wat ze willen, wat *hun* voorkeuren zijn, zodat de burger kan vaststellen of het ook *zijn* voorkeuren zijn.

### Moreel appèl

De wijze waarop wij de democratische inrichting zien, is wellicht de standaardopvatting van bijna iedereen. Het probleem is juist dat deze standaarddemocratie klaarblijkelijk niet werkt. Meestal suggereert men dat dit komt doordat de politici niet meer naar burgers luisteren. Men ziet *Den Haag* als een ambtenarenbolwerk dat volstrekt eigengereid te werk gaat. In deze visie dient er snel meer inspraak te komen: referenda zouden bij wijze van spreken liefst aan de orde van de dag moeten zijn. Zo wordt het idee verlaten dat we om de vier jaar onze ideologische voorkeuren te kennen geven, waarop de Tweede Kamer voor ons aan de slag gaat, in de mate waarin dat mogelijk is.



Wij houden liever vast aan het oude idee en pleiten niet voor meer inspraak, maar voor meer wetenschap. Het gevaar dat kleeft aan politici die naar de burger luisteren, heet populisme en dat is alleen maar een recept voor grilligheid op allerlei fronten, aangezien de mening van de burger gemakkelijk omslaat.<sup>2</sup> Niets is grilliger dan de mening van de straat. Hoe kunnen we ons ertoe bewegen te doen wat we moeten doen om de democratie te 'vitaliseren'?

Wij denken dat de eerste stap door politici kan worden gezet. Zij moeten zich meer eigenzinnig gedragen, standvastig, minder gevoelig voor burgermeningen, geconcentreerd op expertise, gericht op algemene visies op de prioriteiten van het leven. Bovenal moeten zij gesprekken aangaan om

## Wij houden liever vast aan het oude idee en pleiten niet voor meer inspraak, maar voor meer wetenschap

tot oplossingen te komen. De media zijn daarbij moreel verplicht een nuchter *track-record* van Haagse beslissers in het licht van beschikbare expertise te presenteren. Ons appèl slaat slechts aan wanneer politici en burgers zien dat het voor hen loont zich als politicus en burger juist te gedragen. We zijn allemaal uit op effectieve politiek. Hoe realistisch is dit appèl? Wat heeft de politiek te verliezen? Wat heeft de politiek al die tijd al niet verloren met het opkomend populisme? Wat kan de politiek wel niet winnen door niet meer mee te gaan met dat populisme? Het is de moeite waard politici op te roepen recht door zee te zijn.

### Democratie en wetenschap

De politiek binnen een democratie beschermt haar burgerij. Om bescherming te bieden moeten politici niet luisteren naar de mening van burgers, maar naar de wetenschap, wetenschappelijk inzicht. Dat inzicht is niet feilloos, maar wetenschap is het beste middel dat we kunnen inzetten.<sup>3</sup>

Aristoteles suggereerde in zijn *Metafysica* dat de vrije wetenschap wetenschap is die omwille van het vergaren van kennis zelf wordt beoefend. Vele eeuwen later dacht de Engelse renaissancist Francis Bacon daar anders over. Hij wilde de wetenschap zien als instrument tot herstel van het paradijs. Weer later was het de Amerikaanse denker John Dewey die in de nieuwe wetenschap aanleiding zag onze verouderde maatschappelijke instituten te herijken.

Wetenschap dient niet omwille van zichzelf te worden beoefend, want dat leidt af van belangrijke humanitaire zaken, de democratische inrichting van onze samenleving die tot welvaart en welzijn leidt. Hoe kan wetenschap dienstbaar zijn aan welvaart en welzijn?<sup>4</sup> In de wetenschap hebben we het idee dat opvattingen over de wereld niet worden veroorzaakt door smaak, maar door een *external permanency*, een van onze mening onafhankelijke wereld. Wat we beweren is waar of onwaar, afhan-

[2] Wouter Bos, Johan de Witt-lezing (2005), Een beetje populisme kan de democratie vitaliseren.

[3] Kitcher, P. (2001) *Science, Truth, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

[4] Peirce, C.S. (1877) The Fixation of Belief, in Houser & Kloesel (eds.) *The Essential Peirce. Selected Philosophical Writings. Volume 1, 1867-1893*, Indiana University Press, Bloomington, 109-123. Peirce, C.S. (1878) How to Make Our Ideas Clear, *Popular Science Monthly* 12, 286-302.

Dewey, J. (1931) Science and Society, in *The Essential Dewey. Volume 1*. De Regt, H. (2002) Implications of Inquiry: A Pragmatist View on the Manifest and Scientific Image, *Australasian Studies in History and Philosophy of Science* 17, 175-192.

kelijk van de vraag hoe de wereld zich gedraagt. Het postuleren van zo'n van onze mening onafhankelijke werkelijkheid is wat de methode van wetenschap feitelijk karakteriseert. De methode van de wetenschap is de poging de toevalligheid uit onze opvattingen te halen. We

nemen van twijfel en onzekerheid, daar waar echte twijfel is en het wegnemen van onzekerheid ertoe doet in onze democratisch ingerichte samenleving. Wetenschap draagt niet bij aan het vaststellen van wat wij willen (al beïnvloedt ze dat wel), maar kan irritante twijfel en onzekerheid wegnemen.

## Wetenschap draagt niet bij aan het vaststellen van wat wij willen, maar kan irritante twijfel en onzekerheid wegnemen

tenschap is in feite de werkhypothese zelf dat er een wereld is. De rest is invulling van dit idee. Het is belangrijk te constateren dat we met de wetenschappelijke methode iets eenvoudig bedoelen, niet meer dan onderzoek doen om twijfel en onzekerheid weg te nemen in de veronderstelling dat er een van onze mening onafhankelijke wereld is. Dat laat de mogelijkheid open dat we leren welke concrete methoden binnen welk domein moeten worden aangewend. Het laat ook zien dat we in beginsel nog niets anders zeggen over de wereld dan dat ze onafhankelijk is van ons persoonlijk denken.

We moeten de eenvoudige duiding van de wetenschappelijke methode in dienst zien van het weg-

### Conclusie

Het idee dat wetenschap van nut is in onze democratie, betekent dat burgers weliswaar hun mening mogen uiten, maar dat hun mening slechts gewicht heeft in de mate waarin zij als experts over een probleem spreken. De burger als expert denkt na, vooral met anderen. De burger hoeft met minder dan wetenschap geen genoegen te nemen. Opvattingen die worden gepropageerd vanuit een autoritaire houding zijn waardeloos. De burger dient dus zijn mond te houden wanneer hij geen verstand van zaken heeft. En heeft hij wel verstand van zaken, dan spreekt hij als expert.<sup>5</sup> De kiezer heeft alle recht te laten weten wat zijn smaak en voorkeuren zijn, wat zijn ideologie is. Niet omdat de politicus dan zijn programma kan afstemmen op de grootste groep gelijkgezinde stemmers, maar omdat hij de kiezer die hetzelfde denkt als hij, achter zich kan verenigen. De sleutel tot verandering ligt bij de politicus.

[5] Herman de Regt & Richard Engelfriet, *Verkeerd verbonden. Hoe Nederland verzuimt problemen op te lossen*, Eindhoven: Pepijn, 2006.

## BOEKSIGNALEMENTEN

### Aderen van ons land

Eelco Beukers (red.), *Hollanders en het water. Twintig eeuwen strijd en profijt*, Hilversum: Verloren 2007, ISBN 978 90 6550 973 4

Nederland en het water, ze zijn onvervreemdbaar. Nog steeds zijn de waterstromen – sloten, boezems, grachten, meren, plassen en rivieren - de aderen van ons land. Al dat water heeft ons sinds mensenheugenis veel overlast bezorgd. *Luctor et emergo*, de Nederlanders overwonnen steeds. Niet alleen de strijd tegen het water is karakteristiek voor ons land, ook de handel en de economische welvaart die het water bracht, zijn onmiskenbaar met ons land verbonden. Deze prachtige tweedelige uitgave laat zien hoe wij sinds het begin van de jaartelling met het water hebben geleefd.

Een team van veertien historici heeft onze geschiedenis met het water in kaart gebracht. Zij verhalen over die strijd tegen en de zegen van het water.

### Paradigmatische ontwikkelingen

I.Th.M. Snellen, *Grondslagen van de bestuurskunde. Een essay over haar paradigma's*, Den Haag: Lemma 2007, ISBN 978 90 5931 008 7

Welke fundamentele ontwikkelingen hebben zich de laatste eeuw in de verhouding tussen openbaar bestuur en politiek voorgedaan en op welke wijze heeft de bestuurskunde daaraan mede vorm gegeven? Op deze vraag geeft dit boek een antwoord door te laten zien welke paradigma-

tische ontwikkelingen (uitspraken over basisaannames, concepten en proposities) zich sinds haar ontstaan in de grondslagen van de bestuurskunde hebben voorgedaan. Wat werd als oorzaken van bestuurlijke problemen gezien en welke oplossingen werden als de beste gezien? Een heldere kijk op de wisselende fundering van de relatie tussen openbaar bestuur en politiek is niet alleen van wezenlijk belang voor de studie van de bestuurskunde en de politicologie, maar ook voor de praktijk van het openbaar bestuur.

# Heeft de Benelux zichzelf overleefd?

**In 2010 loopt het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie af. Op 18 juni van dit jaar zijn de onderhandelingen over voortzetting van de Benelux-samenwerking officieel geopend. Maar heeft de Benelux in de 21<sup>e</sup> eeuw nog zin? Haar betekenis moet worden gezien vanuit de positie van de drie Benelux-landen binnen EU-verband. Voortzetting vereist ook een duidelijker taakstelling en een grotere betrokkenheid vanuit de drie hoofdsteden.**

In 1944 kwamen de regeringen in ballingschap van België, Nederland en Luxemburg in Londen een verdrag overeen tot instelling van een douane-unie, met als uiteindelijk doel de meest gunstige voorwaarden te scheppen voor de totstandkoming van een economische unie tussen de drie landen. Dit verdrag was het begin van wat bekend is geworden als de Benelux-samenwerking. In de eerste jaren na de Tweede Oorlog werd aan de doelstellingen van het verdrag voortvarend vorm gegeven. Afspraken werden gemaakt over het vrijmaken van het handels- en kapitaalverkeer en de vorming van een gemeenschappelijke handelspolitiek. In 1958 besloten de drie regeringen de bestaande overeenkomsten in een nieuw verdrag te bundelen, het *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*, een overeenkomst die in 1960 in werking trad en die de basis vormt van de Benelux-samenwerking van vandaag.

Het verdrag loopt in 2010 af. België, Nederland en Luxemburg hebben al aangegeven dat zij de Benelux willen voortzetten. De vraag die voor hen aan de orde is, is derhalve niet of voortzetting opportuun is, maar veeleer *hoe* aan de toekomstige samenwerking vorm zou moeten worden gegeven. Onderhandelingen hierover moeten ruim voor het aflopen van het huidige verdrag een meer of minder nieuwe grondslag voor samenwerking leggen. Is voortzetting van de Benelux-samenwerking vanzelfsprekend? De Benelux lijkt op het eerste gezicht een mooie toekomst te hebben, maar dan toch vooral achter zich. Het is een samenwerkingsverband dat weliswaar in het verleden model heeft gestaan voor de latere Europese Gemeenschap, maar dat door diezelfde Europese integratie is overschaduwd in wat haar oorspronkelijke taak was: economische samenwerking. Ook op andere terreinen, zoals het vrije personenverkeer, is de rol van de Benelux door de Europese Unie overgenomen. Waar de buitenwereld de Benelux nog de nodige invloed toekent op grond van het aan de drie landen toegeschreven vermogen tot *politieke* samenwerking, lijkt ook dat beeld voornamelijk op een rijk verleden te zijn gebaseerd, waarin de drie lan-

De kracht van de politieke samenwerking in Beneluxverband ligt volgens minister Verhagen van Buitenlandse Zaken in het informele karakter ervan. Daarom voelt het kabinet er niet voor de politieke samenwerking met België en Luxemburg in een vernieuwd Beneluxverdrag vast te leggen. Het kabinet streeft wel naar meer politieke aansturing en vindt dat de Benelux zich meer op kerntaken moet richten zoals interne markt, veiligheid en ruimtelijke ordening. Of het kabinet flink gaat snoeien in de wildgroei aan raden, commissies en werkgroepen valt nog te bezien.

*Redactie*

den belangrijke impulsen aan het Europese integratieproces wisten te geven. Maar juist ten aanzien van de Europese integratie zijn de verschillen tussen de drie groter geworden, waarbij de breuklijn veelal tussen Nederland en het Belgisch-Luxemburgse kamp loopt. Het laatste treurige voorbeeld is de Europese grondwet, waarbij Nederland als nee-zegger tegenover de andere twee Benelux-partners staat die na ratificatie zoveel mogelijk van het grondwettelijk verdrag wensen te behouden. Het

## Het beeld van een intern verdeelde club en van samenwerking die iedere aansprekende missie ontbeert, overheerst

beeld van een intern verdeelde club en van samenwerking die iedere aansprekende missie ontbeert, overheerst. Zij moet het ook zonder enige publieke steun of interesse stellen.

Is het besluit om de Benelux te continueren niet de welbekende diplomatieke schaamlap, die moet verhullen dat van een bijzondere relatie tussen de drie 'buurstaten' niet langer sprake is? Of heeft deze samenwerking wel degelijk toekomst, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan?

### Wisselende stemmingen

Bij een bestandsopname van de huidige situatie moet als eerste worden bedacht dat de samenwerking door de jaren heen hoe dan ook een sterk wisselende intensiteit heeft vertoond. De jaren vijftig

en zestig van de vorige eeuw zijn duidelijk de hoogtijdagen van de Benelux. Niet alleen werd voortgang geboekt met de implementatie van de afspraken tot economische samenwerking, de Benelux diende na het mislukken van de Europese Defensiegemeenschap uitdrukkelijk ook als voorbeeld voor Europese economische integratie, waarbij vooral de rol van de Benelux-landen – Nederland en België voorop – bij de totstandkoming van de verdragen van Rome vermelding verdient. Ook begin jaren zestig van de vorige eeuw was er nog een actief gezamenlijk optreden, vooral in hun verzet tegen de plannen van de Franse president De Gaulle om tot een sterker intergouvernementele Europese Gemeenschap te komen.

Daarna trad de klad erin. Brouwer komt tot de conclusie dat de onderlinge relaties tussen de drie landen zich vanaf de jaren zeventig tot in de jaren negentig niet onderscheiden van de relaties met

### Versnipperde taken

Stemmingswisselingen zijn voor de politieke samenwerking tussen de drie landen altijd kenmerkend geweest. Dit is ook waar te nemen bij het functioneren van de Benelux als verdragsorganisatie. De vraag welke taken de organisatie moet hebben, speelde al meer dan tien jaar geleden. Toen constateerde een Comité van Wijzen dat de Benelux de haar door het verdrag opgelegde taak van economische samenwerking grotendeels had gerealiseerd of door de Europese Unie was overgenomen. In een door de regeringen aangenomen advies bepleitte het comité een hernieuwde taakstelling voor de Benelux met als belangrijke nieuwe werkerterreinen grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten, samenwerking op het gebied van justitie en politie en politieke afstemming over Europese vraagstukken. Los van het feit dat de regeringen de Benelux-organisatie zorgvuldig buiten hun politieke samenwerking in EU-kader hebben gehouden, kan worden geconcludeerd dat de organisatie er in is geslaagd zich aan de veranderde omstandigheden aan te passen. In 2007 ligt het hoofddaccent van de afstemming niet langer op economisch terrein, maar op dat van grensoverschrijdende samenwerking tussen grensgebieden (natuur, ruimte, milieu, infrastructuur) en op de operationele kant van politie- en justitiesamenwerking en bescherming van de interne veiligheid. Er heeft zich een duidelijke ontwikkeling in het takenpakket voorgedaan, waarbij de Benelux tot op zekere hoogte ook als laboratorium voor samenwerking in breder EU-verband dient. Deze ontwikkeling onderstreept dat de Benelux een organisatie in voortdurende verandering is, die zich aan de omstandigheden kan aanpassen. Tegelijkertijd is er een probleem. Ten eerste is dit de breedte van het takenpakket, dat varieert van economische samenwerking tot cultuur en jeugdbeleid. Het is een breed en qua intensiteit wisselend palet, waaraan een duidelijke missie en richting ontbreken. Daarom staat ook nu weer het takenpakket ter discussie. Ten tweede gaat het om de vraag wat de toegevoegde waarde van het trilaterale Benelux-verband binnen dit takenpakket is, vooral de grensoverschrijdende samenwerking die bilateraal van aard is en op de grensregio's betrekking heeft. Is de Benelux daarvoor nodig of kunnen deze zaken niet beter bilateraal en direct op het niveau van de desbetreffende overheden worden geregeld? Tot slot gaat het vaak om operationele en praktische zaken die politiek en publiek niet of nauwelijks tot de verbeelding spreken. Wie dit combineert met het onvermogen van de landen om op politiek belangrijke onderwerpen zelfs maar minimale overeenstemming te bereiken,

## De buitenwereld kent vaak meer betekenis aan de Benelux toe dan binnen de drie landen zelf het geval is

andere EU-lidstaten.<sup>1</sup> Er deed zich geen spraakmakend initiatief voor. In dezelfde tijd wordt de Benelux-economische samenwerking langzamerhand door ontwikkelingen op Europees niveau ingehaald (interne markt en EMU). Pas gedurende de tweede helft van de jaren negentig krijgt de samenwerking weer enige impuls. Belangrijk is vooral de herwaardering van de relatie met België die van Nederlandse kant onder minister Kooymans van Buitenlandse Zaken in gang werd gezet. In antwoord op een aantal dringende bilaterale kwesties (waterverdragen, Scheldeproblematiek) en de federalisering van België bepleitte hij intensivering van de relaties met België en de Belgische landsdelen. Dit beleid kreeg een vervolg onder het door zijn opvolger Van Mierlo ingezette neo-bilateralisme en buurlandenbeleid.<sup>2</sup> Intensievere samenwerking met de Benelux-partners paste geheel in deze beleidslijn.

Een eerste kanttekening bij deze initiatieven is dat zij vooral op het bilaterale vlak waren gericht en op grotere *politieke* samenwerking tussen de drie binnen de EU. Die samenwerking vond en vindt geheel buiten het Benelux-verdrag en de Benelux-organisatie plaats. Alle aanzetten tot intensievere samenwerking op bi- en trilateraal niveau ten spijt, liepen ook deze initiatieven keer op keer spaak bij gebrek aan chemie tussen bewindspersonen of zakelijke conflicten tussen de partners.

[1] J.W. Brouwer, Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa, in *Internationale Spectator*, jrg. 57, 2003, p. 466-471.

[2] A.E. Pijpers, Den Haag zoekt het tweegesprek, in A.E. Pijpers, *Europese politiek in Nederland; kronieken en commentaar*, Assen: Van Gorcum 2005.

komt vervolgens gemakkelijk tot de conclusie dat dit samenwerkingsverband bij gebrek aan samenhang en missie zichzelf heeft overleefd.

### Gebrekkige aansturing

Een belangrijke oorzaak van deze gang van zaken ligt in de wijze waarop de Benelux wordt aangestuurd. Enerzijds zijn er Benelux-instellingen als het Secretariaat-Generaal (SG), het College van Secretarissen-Generaal (CSG), het Benelux-gerechts-hof en het Benelux-Parlement. Daarnaast zijn er politieke en ambtelijke overlegstructuren die vooral vanuit de lidstaten worden bemensd, met het Comité van Ministers (van Buitenlandse Zaken) en de Raad van de Economische Unie (de secretarissen-generaal van de ministeries van Buitenlandse Zaken) als hoogste politieke en ambtelijke instellingen. Onder deze bestuurslagen staat een tamelijk ondoorzichtig woud van permanente, semi-permanente en ad-hoc comités en werkgroepen in wisselende samenstelling, operationeel of slapend. Het Secretariaat-Generaal is klein en gegeven het brede takenpakket versnipperd en het College opereert reactief. Dit wordt ook in de hand gewerkt doordat er geen gerichte politieke aansturing vanuit de lidstaten is. Het Comité van Ministers is met de eindverantwoordelijke ministers van buitenlandse zaken al lange tijd niet meer in formeel Benelux-kader bijeen geweest. Hun ontmoetingen spelen zich in de marge van EU-bijeenkomsten af en gaan over Europese aangelegenheden. Ook de Raad, verantwoordelijk voor de uitvoering van de beslissingen van het Comité van Ministers, komt niet of nauwelijks bijeen. Met dit alles is niet gezegd dat er vanuit de lidstaten geen activiteiten in Benelux-verband plaatsvinden. Vooral departementen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn actief, maar er is onvoldoende afstemming en coördinatie en programmatische aansturing van de Benelux-organisatie.

De Benelux-instellingen zijn bij gebrek aan mandaat en werkprogramma onzichtbaar en krijgen onvoldoende impulsen om hun taken en optreden op de behoeften van de lidstaten af te stemmen. De activiteiten van de Benelux worden bij gebrek aan politieke aansturing voornamelijk *bottom-up* geïnitieerd, hetgeen versnippering van taken en wildgroei van gremia in de hand werkt. Ook de politieke samenwerking in EU-verband heeft te lijden van een gebrek aan tijdige voorbereiding, regelmaat en intensiteit.

### Waarom verder?

Voor deze optie pleiten krachtige argumenten die de regeringen al tot de conclusie hebben gebracht door

te willen gaan. Het eerste argument is dat een besluit te stoppen de niet altijd even gemakkelijke *bilaterale relaties* – vooral die tussen Nederland en de twee andere Benelux-partners – verder onder druk zou zullen zetten. De toch al aanwezige achterdocht dat in het bijzonder Nederland de andere twee als partners als tweede rangs beschouwt en de ogen vooral naar de grote lidstaten richt, zou worden versterkt en de oplossing van een aantal bilaterale problemen (Rijn-Schelde-delta; IJzeren Rijn) er niet eenvoudiger op maken. Het tweede argument is dat stopzetten vooral Vlaamse krachten voor verdere *opdeling* van België in de hand zou werken. De stelling dat de Benelux dit land bij elkaar houdt is overdre-

## De Randstad moet tot één metropolitaan netwerk worden omgebouwd met een versterkte rijksregie

ven, maar versterking van het separatisme in België is in het belang van Luxemburg noch Nederland. Bij de huidige graad van federalisering zijn de relaties al gecompliceerd genoeg.

Het volgende argument gaat over de externe *reputatie* van de Benelux als succesvol regionaal samenwerkingsverband als rolmodel voor andere regio's (de Visegrad-landen in Midden-Europa, de Noordse landen en de Baltische staten). Die reputatie geeft de drie landen onder de noemer van Benelux een meer dan evenredige invloed binnen de EU, zelfs op die momenten dat zij door onderlinge verdeeldheid niet tot gezamenlijk optreden in staat zijn. Dit onderstreept dat de buitenwereld vaak meer betekenis aan de Benelux toekent dan binnen de drie landen zelf het geval is. Ook dit gemakkelijk verdiende kapitaal gaat bij beëindiging van de samenwerking verloren.<sup>3</sup>

Daarnaast is er de *feitelijke betekenis* van de samenwerking op de terreinen van politie, justitie en grensregio's. Alhoewel politiek niet erg tot de verbeelding sprekend, voorziet deze samenwerking in een praktische behoefte die – gegeven het grensoverschrijdend karakter van criminaliteit, het migratievraagstuk, de toegenomen mobiliteit en de daarmee samenhangende druk op infrastructuur en leefomgeving – nog verder kan worden uitgediept.<sup>4</sup> Dat geldt ook voor de politieke samenwerking tussen de drie landen binnen de Europese Unie. Ofschoon soms moeizaam verlopend waren de drie op de momenten dat zij tot gezamenlijke initiatieven kwamen, in staat een meer dan evenredige invloed op de Europese agenda uit te oefenen.

[3] I.C.G. Janssen, *Benelux: Closer cooperation within the European Union*, Maastricht: Shaker Publishing 2006.

[4] AIV, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, Den Haag, AIV 2007. De auteur was betrokken bij de voorbereiding van dit advies; dit artikel is in belangrijke mate op dit advies gebaseerd. J. Wouters, et al., *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?* Antwerpen: Intersentia, 2007.



### Europees voorportaal

Het belangrijkste argumenten voor doorgaan is de potentiële betekenis ervan binnen de Europese Unie. Voortzetting en intensivering van de trilaterale samenwerking weegt zwaar in de uitgebreide Europese Unie. Daardoor zijn het gewicht van iedere lidstaat afzonderlijk en het vermogen invloed op de besluit- en agendavorming uit te oefenen afgenomen. Lidstaten – de kleinere voorop – kunnen alleen hun zin krijgen als zij vroegtijdig coalities smeden.<sup>5</sup> In dat spel bestaan weliswaar geen vaste verbanden, maar landen staan wel sterker als zij over ‘natuurlijke’ partners beschikken, landen waarmee zij een bijzondere relatie onderhouden. Dit legt een premie op politieke samenwerking in de Benelux, omdat andere EU-lidstaten aan gezamenlijke initiatieven van de drie landen vanwege de historische reputatie van de Benelux nog steeds een bijzondere betekenis toekennen.

## Het risico van stagnatie en verwatering van EU-optreden ligt steeds scherper op de loer

In de EU vertonen *grote lidstaten*, in reactie op de uitbreiding, een sterkere neiging door middel van onderling vooroverleg besluiten voor te koken. Willen kleinere landen nog invloed hebben, dan lukt dat alleen door samen te werken, waarbij de Benelux-landen het voordeel hebben ieder op hun eigen manier bijzondere relaties met een of enkele grote lidstaten (Frankrijk, Duitsland) te hebben.

### Benelux als proeftuin

EU-besluitvorming wordt er door het grotere aantal lidstaten en de groeiende heterogeniteit niet gemakkelijker op. De kans dat alle lidstaten zich in een bepaald besluit of beleid kunnen vinden, wordt kleiner. Het risico van stagnatie en verwatering van EU-optreden ligt steeds scherper op de loer. De druk zal toenemen op specifieke terreinen binnen de Unie tot nauwere samenwerking tussen een beperkte groep lidstaten te komen of buiten de EU initiatieven te nemen. Vanuit dit perspectief biedt de Benelux-samenwerking nieuwe mogelijkheden. Allereerst *binnen* de EU als opmaat voor nauwere samenwerking, maar vooral ook *buiten* de EU is de Benelux een gremium voor initiatieven die ook de Europese integratie ten goede kunnen komen op terreinen waarmee de Unie zich op langere termijn zal bezighouden, maar waarover vooralsnog onvoldoende overeenstemming tussen de lidstaten bestaat. Benelux-samenwerking kan als voortrekker fungeren

door, met mogelijke aansluiting van andere landen, samenwerking in gang te zetten die naar het niveau van de Unie overloopt. Deze ontwikkeling ligt in het verlengde van de historische rol van de Benelux als *proeftuin of laboratorium* voor Europese samenwerking.

De historische rol is ook uitdrukkelijk in het EG-verdrag erkend. Het machtigt de Benelux als enige regionale organisatie tot verdergaande samenwerking, voorzover de doelstellingen ervan niet door toepassing van het EG-verdrag zijn bereikt. Op basis van die machtigingsclausule zijn in het verleden initiatieven genomen die op Europees niveau doorwerken. Interessant is vooral de *Benelux-plus*-formule, samenwerking tussen de drie Benelux-partners waarbij ook andere landen zich aansluiten. Een succesvol voorbeeld is het Schengen-akkoord, oorspronkelijk gesloten tussen de drie Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk met de Benelux-organisatie als secretariaat, waarna steeds meer EU-lidstaten zich bij deze samenwerking hebben gevoegd. Deze ontwikkeling was zo succesvol dat in 1997 met het Verdrag van Amsterdam Schengen onderdeel van het EU-acquis werd.

De Benelux-samenwerking kan nog steeds als voorloper en voortrekker voor initiatieven op Europees niveau fungeren, juist door banden aan te gaan met andere landen, de buurlanden voorop, zoals op het terrein van interne veiligheid (verdrag van Prüm) en energie (Pentalateral Energy Forum). De kracht van de Benelux-plus-formule is dat Frankrijk en Duitsland zich aansluiten, waardoor het Benelux-verband potentieel de politieke massa bezit om op Europees niveau verschil te maken.

### Besluit

Zoals de Benelux-samenwerking ooit model stond voor de EG, kan zij ook nu onder voorwaarden als voortrekker fungeren. Ten eerste dient een eind te worden gemaakt aan de versnippering van het takenpakket van de Benelux. Het jaarlijks opstellen van een werkprogramma, waarin de prioriteiten worden vastgelegd, is een begin. Ten tweede moet er een duidelijke aansturing vanuit de lidstaten komen in het formuleren van het werkprogramma. Dat veronderstelt een actievere rol van de ministers van Buitenlandse Zaken. Deze voorwaarden hebben betrekking op samenwerking in het kader van het Benelux-verdrag. Daarnaast moet samenwerking in de EU beter worden voorbereid en continuïteit vertonen. De vraag dient voorop te staan of initiatieven in de Benelux gewenst en noodzakelijk zijn met het oog op versterking van de Europese samenwerking. Benelux en Europese Unie gaan immers hand in hand.

[5] J.Q.Th. Rood. Nederland als een van de vele, in H. Vollaard & J. Penders (red.), *De spankracht van de Europese Unie, gaan democratie en uitbreiding samen?* Den Haag: Lemma 2007.

# De niet-verzilverde kroonjuwelen van D66

**Thom de Graaf, geboren op 11 juni 1957 te Amsterdam, groeide op in Nijmegen, de stad waar zijn vader burgemeester was. Na een korte wetenschappelijke carrière werd hij op jonge leeftijd topambtenaar op Binnenlandse Zaken en gemeenteraadslid voor D66 in Leiden. In 1994 haalde D66 een grote verkiezingsoverwinning en kwam De Graaf met 23 partijgenoten in de Tweede Kamer. Van 1997 tot 2003 was hij fractievoorzitter. Toen zijn partij de plaats van de LPF innam in het kabinet-Balkenende II (2003-2006), werd hij vicepremier en minister zonder portefeuille, belast met bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties.**

## Buitenkansje voor een kleine partij

Voor D66 – die in 2003 met slechts zes zetels in de Kamer was vertegenwoordigd, was regeringsdeelname niet vanzelfsprekend. Tijdens de coalitiebesprekingen voor het tweede kabinet-Balkenende was het D66 gelukt enkele afspraken over bestuurlijke vernieuwing in het regeerakkoord te krijgen. Sinds de oprichting van de partij was staatkundige vernieuwing een kroonjuweel, maar nog niet eerder was er politiek draagvlak voor gevonden. Een van de beoogde vernieuwingen was meer invloed van de bevolking op de benoeming van personen in openbare functies, zoals burgemeesters en leden van de Tweede Kamer. Voor de verkiezing van die laatste groep diende het kiesstelsel te worden herzien, voor het realiseren van de rechtstreeks gekozen burgemeester moest de Grondwet worden aangepast.

Aan De Graaf de taak deze afspraken binnen de kabinetperiode door het parlement te loodsen. Bij de herziening van het kiesstelsel streefde De Graaf naar versterking van het eigen mandaat van Tweede Kamerleden. Er kwam van verschillende kanten kritiek op de gekozen vorm van dit kiesstelsel, het werd als nodeloos ingewikkeld beschouwd. Het voorstel was nog niet rijp voor een plaats op de parlementaire agenda.

## Gekozen burgemeester

Met het voorstel voor de gekozen burgemeester ging De Graaf voortvarend van start. Onder het motto 'de gekozen burgemeester on tour' trok hij met een luxe touringcar in vier dagen tijd langs 36 gemeentes om zijn plannen onder de aandacht van de bevolking te brengen. Zijn missie was helder: de gekozen burgemeester moest er in 2006 komen, alle zittende burgemeesters zouden worden ontslagen, waarna in alle gemeenten burgemeestersverkiezingen moesten worden gehouden. Dit aangekondigde *massaontslag* leidde tot onrust. In het lokaal bestuur was de dualisering nog maar net doorgevoerd, een tweede rigoureuze verandering in korte tijd beschouwden critici als te veel van het goede. Om de weg vrij te maken voor een rechtstreeks gekozen burgemeester diende de grondwetbepaling,

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 Th.C. de Graaf, vicepremier en minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

waarin staat dat de burgemeester en de commissaris van de koningin bij koninklijk besluit worden benoemd, te vervallen. Deze *deconstitutionalisering van de kroonbenoeming* moest het mogelijk maken de benoemingswijze bij gewone wet te regelen. De tijdrovende procedure tot wijziging van de grondwet was onder het tweede kabinet-Kok in gang gezet en in eerste lezing was het voorstel al geaccepteerd. In 2004 nam de Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing aan.

In de Eerste Kamer was niet iedereen over de plannen van De Graaf te spreken. Veel hing af van de positie die de PvdA in zou nemen. De sociaaldemocraten wilden zekerheden van de minister over de bevoegdheden van de gekozen burgemeester over de politie en ze zagen bovendien liever dat de invoering werd uitgesteld. Ed van Thijn, PvdA-woordvoerder in de Senaat, probeerde op 22 maart 2005 De Graaf zover te krijgen de invoering van de gekozen burgemeester tot de grotere gemeenten te beperken. Daar voelde de minister niets voor. Naast GroenLinks, SP, ChristenUnie en SGP stemden vervolgens alle PvdA'ers tegen het voorstel, waardoor het werd verworpen.

De nederlaag was een bittere pil voor De Graaf. Hij liet door Boris Dittrich, D66-fractieleider in de Tweede Kamer, onderzoeken of het andere ijzer dat hij in het vuur had, de herziening van het kiesstelsel, op voldoende draagvlak binnen de coalitie kon rekenen. Toen dat niet geval bleek te zijn - zelfs binnen D66 heerste verdeeldheid - maakte de minister zijn aftreden bekend. Hij voelde er naar eigen zeggen niets voor in de spiegel te kijken en een 'minister van ... en Koninkrijksrelaties' te zien. De ironie van de geschiedenis is soms zoet: Thom de Graaf werd eind 2006 door de Kroon benoemd tot burgemeester van Nijmegen.



foto: Bob Walker

# Bestuurskracht of krachtige bestuurders

**Bestuurskrachtonderzoeken zijn al enkele jaren gemeengoed. Tijd om een tussenbalans op te maken. De vraag is wat deze opleveren en of het bestuur er beter van wordt.**

**K**ort achter elkaar zijn enkele publicaties over bestuurskrachtmetingen verschenen.<sup>1</sup> Hoewel geen van deze publicaties dat expliciet stellen, is er alle aanleiding te veronderstellen dat het concept *bestuurskracht* op een failliet afstevent. Vele scherpe kantjes in de conceptualisering zijn onuitgewerkt, terwijl voor de metingen het concept door de uitvoerende bureaus eendimensionaal en daardoor volstrekt onvoldoende wordt gehanteerd. Her en der worden reddingspogingen ondernomen. Zolang bestuurders niet bereid zijn de uitdaging van bestuurskracht serieus op te pakken, is het zeer de vraag of deze zullen slagen. Met het nieuwe Kabinet Balkenende IV is de relatie tussen gemeenten en rijksoverheid aanmerkelijk verbeterd. De aanwezigheid van verschillende

varianten aan de orde zijn. Het gevaar daarvan is echter dat overleg, ondoorzichtige besluitvorming en stroperigheid, bestuurlijke drukte, nauwelijks te vermijden zijn. Bestuurskracht, samenwerking en bestuurlijke drukte domineren de actuele discussie over het functioneren van het lokaal bestuur. Over al deze onderwerpen wordt gepubliceerd. In het voorjaar van 2007 verschenen kort na elkaar drie, onderling verbonden publicaties daarover, namelijk een overzichtsbundel van de praktijk, een op basis van een hechte samenwerkingsrelatie tussen de Vereniging Bestuurskunde (VB) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en een themanummer van het tijdschrift *Bestuurskunde*. Dit themanummer is in feite een achtergrondstudie bij de gezamenlijke publicatie van VB en VGS.

## Bestuurskracht, samenwerking en bestuurlijke drukte domineren de actuele discussie over het functioneren van het lokaal bestuur

bewindspersonen, in het bijzonder op het 'moederdepartement' Binnenlandse Zaken, die hun wortels in het lokaal bestuur hebben, zal aan die verbetering een bijdrage hebben geleverd. De broze relatie moet wel gekoesterd worden, want de rijksoverheid verwacht immers dat gemeenten een belangrijke bijdrage aan het welslagen van het overheidsbeleid leveren. Zij zijn zich ervan bewust dat ze hun zwaarbevochten pretentie van nabije en effectieve overheidslaag waar moeten maken.

Zowel de rijksoverheid als de gemeenten hebben grote aandacht voor de kwaliteit, de bestuurskracht, van lokaal bestuur. Het lokaal bestuur moet in staat zijn prestaties te leveren. Mocht de bestuurskracht tekort schieten, dan moeten maatregelen worden overwogen. Omdat herindeligen door de rijksoverheid niet meer actief worden bevorderd, is de aandacht voor gemeentelijke samenwerking sterk toegenomen, waarbij allerlei

### Verwarring

De drie publicaties schetsen een ontluisterend beeld van de huidige praktijk van bestuurskrachtmetingen. In *Bestuurskunde* leggen Boogers & Schaap de bijl aan de wortels van het concept als zij betogen dat veelal in het midden wordt gelaten welke positieve eigenschappen verantwoordelijk zijn voor een krachtige overheid.<sup>2</sup> Zij hantieren zelf twee invalshoeken.

De eerste is de *government-benadering*, waarin het openbaar bestuur als één geheel wordt gezien. Gemeenten vormen een radertje in dit stelsel, met eigen taken en verantwoordelijkheden. In deze benadering is van belang dat gemeenten hun taken zelfstandig en kwalitatief voldoende uitvoeren: 'De medewerking moeten inroepen van buurgemeenten of van andere overheden is uit den boze; die leidt immers af van de eigen verantwoordelijkheid die de gemeente heeft.'<sup>3</sup>

De andere invalshoek, de *governance-benadering*, gaat uit van de noodzaak tot samenwerking, omdat de overheid uit een stelsel van samenwerkende instanties bestaat:

**'Een gemeente is bestuurskrachtig als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk**

[1] A.F.A. Korsten, K. Abma & J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten, meten, vergelijken en beoordelen*, Delft: Eburon, 2007. Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag: 2007. Bestuurskunde, jrg. 16 (2007) 2.

[2] M. Boogers & L. Schaap, Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken, in *Bestuurskunde*, jrg. 16 (2007) 2, p. 5-14.

[3] A.v. p. 8.

zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen.<sup>4</sup>

Daarmee maken ze helder dat de ene of de andere invalshoek nogal wat verschil maakt voor de operationalisatie van bestuurskracht. Ringeling<sup>5</sup> constateert dat bestuurskracht veel te maken heeft met de mode van het *new public management* van de jaren negentig van de vorige eeuw, waarin de nadruk op effectief, technocratisch handelen werd gelegd en waarin de politieke dimensie – naar zijn mening ten onrechte – is gemarginaliseerd.

In beide artikelen wordt bestuurskracht nog niet resoluut naar de prullenbak verwezen, hoewel daar duidelijk aanleiding voor is. In plaats daarvan vragen de auteurs om nuanceringen en verdiepingen, waarbij Ringeling een pleidooi houdt voor het meer centraal stellen van democratische aspecten in het functioneren van gemeenten. Bestuurskracht zou ook moeten gaan over het vermogen van gemeenten burgers actief bij het publiek domein te betrekken.

#### Te ingewikkeld?

De achilleshiel van bestuurskracht zit vooral in de toepassingen in de praktijk. De bundel van Korsten, Abma & Schutgens over de praktijk van de metingen laat namelijk zien dat de uitvoerende bureaus het concept hebben ‘platgeslagen’ en tot eenvoudige ‘scorelijstjes’ gereduceerd. In de metingen is nauwelijks aandacht voor de complexiteit van het begrip en de vele relevante, maar helaas onbeïnvloedbare, factoren. Zelfs in die vorm zijn de metingen al te moeilijk voor gemeenten om er iets nuttigs mee te doen.

Daarmee zou gesteld kunnen worden dat de bundel een goed en informatief beeld geeft van de verschillende bestuurskrachtmetingen die in Nederland zijn uitgevoerd, ware het niet dat de auteurs zelf om de hete brij heenlopen. Bovendien wordt de goede indruk van deze inventarisatie geregeld getemperd door verschillende boude en onbewezen stellingen in de tekst die op den duur, mede vanwege de vele overbodige herhalingen, gaan tegenstaan. Zo moeten we in vrijwel elke bijdrage lezen dat de auteurs van mening zijn dat de ideale bestuurskrachtmeting alleen bestaat bij de gratie van een externe visitatiecommissie. In diezelfde context wordt keer op keer geponeerd dat louter de uitvoering door een commercieel onderzoeksbureau geen onafhankelijkheid garandeert. Commerciële onderzoekers, zo menen zij, zouden maar al te gemakkelijk geneigd zijn omwille van een goede verstandhouding met de opdrachtgever en

met het oog op eventuele vervolgoeddrachten water bij de wijn te doen.

Geen van de in de bijdrage behandelde metingen biedt enige onderbouwing voor deze nogal eenzijdige stelling, maar toch houden de auteurs stug vol. Evengoed zou daar tegenover kunnen worden gesteld dat een visitatiecommissie bestaande uit collega-bestuurders uit andere gemeenten of oud-bestuurders, een *old boys network*, nog gemakkelijker geneigd zal zijn eventuele misstappen met de mantel der liefde te bedekken. Ook dit is een boude bewering, maar op z'n minst even aannemelijk als de manier waarop de auteurs commerciële onderzoekers wensen af te serveren.

De bundel doet vermoeden dat gemeenten die zich aan bestuurskrachtmetingen wagen, moeten worden geprezen voor hun durf om zich kwetsbaar op te stellen en voor hun bereidheid zich een spiegel voor te houden en daarvan te leren. Dat tussen de regels door duidelijk is dat sommige metingen louter door politiek opportunisme zijn

## Louter de uitvoering door een commercieel onderzoeksbureau garandeert geen onafhankelijkheid

ingegeven (getuige bijvoorbeeld de in de bundel beschreven gang van zaken in Friesland of de situatie in de Krimpenerwaard) en dat de resultaten zo snel mogelijk naar een bureaula zijn gedirigeerd, wordt echter genegeerd. Een dergelijke praktijk doet danig afbreuk aan de vermeende durf van betrokken gemeenten.

Kunnen bestuurskrachtmetingen het *momentum* voor gemeenten bieden om aan een verbetertraject te beginnen? Dat valt tegen. Daartoe hebben de metingen onvoldoende kwaliteit om gemeenten indringend op hun tekortkomingen te wijzen. Illustratief is het criterium dat de auteurs hanteren, dat bestuurskrachtmetingen geslaagd zijn als ‘gemeenten zich in de foto herkennen’. Dat impliceert dat veel tijd en moeite worden gedaan om aan gemeenten iets duidelijk te maken dat ze eigenlijk al wisten. Zeker als uit de meting tekortkomingen blijken, is het wat zorgelijk dat gemeenten eerst een zwaar instrument als een bestuurskrachtmeting nodig hebben om een begin met de aanpak daarvan te maken. Stel dat uit een meting blijkt dat een gemeente er werkelijk een potje van maakt, terwijl de bestuurders zelf in de veronderstelling verkeerden dat ze

[4] A.v. p. 9.

[5] A. Ringeling, Denken aan bestuurskracht, bestuurskracht als pragmatisch managerialisme? in *Bestuurskunde*, jrg. 16 (2007) 2, p. 15-23.

hun zaakjes aardig voor elkaar hadden, is de meting dan mislukt?

Daarbij komt dat de in de praktijk gebruikte operationalisaties van bestuurskracht soms bijna gênant zijn. In de huidige metingen scoort een gemeente positief op het aspect 'strategisch beleid' als zij een strategische nota heeft. In de metingen is geen aandacht voor de vraag of het wel een 'goede' nota is, of er sprake is geweest van een goede probleemanalyse, of de nota wel het juiste strategische antwoord op de uitdagingen van de gemeente geeft. Bestuurskrachtmetingen beperken zich volgens Korsten c.s. tot de vraag of gemeenten 'dingen goed doen', niet of 'de gemeente de goede dingen doet'. Dat lijkt toch iets te gemakkelijk. Is het echt niet relevant om ook vast te stellen of de gemeente iets met de nota doet? Wordt de nota wel uitgevoerd of ligt de nota in de la en heeft de gemeente die er alleen uitgehaald om de onderzoekers van de bestuurskracht tevreden te stellen?

Een ander bezwaar tegen de metingen is dat het in feite achterom kijken is. De auteurs van de bundel zien bestuurskrachtmetingen als een geschikt in-

verwijzing naar de opvattingen van de Dordtse gemeentesecretaris Wesseling, die bij de totstandkoming van de publicatie betrokken is geweest, wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de democratische rol van gemeenten, het vermogen van gemeenten om aan gemeenschapsvorming te doen en het democratisch gehalte van de gemeenschap en haar inwoners te versterken. Ook dat zou een aandachtspunt in het concept en in daarop gebaseerde metingen moeten worden. Wesseling en anderen werken dit in een aparte bijdrage aan het themanummer van *Bestuurskunde* uit.<sup>6</sup>

Door de verschillende keuzen die gemeenten bij bestuurskrachtmetingen moeten maken, te expliciteren, onderscheiden ze twee ontwikkelingsrichtingen. Aan de ene kant wordt voorgesteld dat de metingen meer aansluiting moeten krijgen bij de onderzoekstraditie naar de vermaatschappelijking van de democratie. Aan de andere kant is er de suggestie aansluiting te vinden bij onderzoeken naar complexe besluitvorming. De richting die een gemeente inslaat, wordt door de doelen die met de metingen moeten worden gerealiseerd, bepaald. De ambitie is zonder meer sympathiek. Met de nuancering en verbreding van het begrip bevordert de publicatie het denken over bestuurskracht. Aan de keerzijde staat dat het concept daarmee nog breder en abstracter wordt dan het al is. Wellicht wordt het daarmee te zwaar en ingewikkeld voor gemeenten. Uiteraard is het raadzaam geregeld de kwaliteit van het lokale bestuur (en overigens ook van alle andere bestuurslagen) kritisch te beschouwen en verbeterpunten te onderscheiden. Niet alleen bestuurskrachtmetingen kunnen daarvoor worden benut. Ook *benchmarks* die vandaag aan de dag aan gemeenten worden gesleten, zouden een nuttige rol kunnen spelen. Jammerlijk is dat veel gemeenten die uitdagingen niet willen aangaan.

Voor sommige gemeenten is het te veel gevraagd diepgaand stil te staan bij de uitdagingen waar zij voor staan en de rol die zij binnen het openbaar bestuur moeten spelen. Ze zijn tevreden met een 'platte' meting, of een simpele benchmark. Een gemiddelde score is dan vaak aanleiding tevreden achterover te leunen; een excellente score verleidt menige bestuurder tot de suggestie dat het 'dus wel wat minder kan'. Eventuele fletse resultaten worden opgepoetst om vermeld te kunnen worden in het rituele burgerjaarverslag van de burgemeester, waarna iedereen weer over kan gaan tot de orde van de dag.

Er zijn maar weinig gemeenten, weinig bestuurders, die de durf en de ambitie hebben zich kwetsbaar op te stellen, bereid zijn verantwoording af te

## Het is effectiever eerst te investeren in de kwaliteit van de sleutelpersonen in het lokale bestuur

strument om verantwoording aan burgers of kiezers af te leggen. Dat lijkt wat stug. Het is onwaarschijnlijk dat burgers ooit kennis zullen nemen van de dikke, ingewikkelde rapporten. Is het werkelijk zo dat kiezers hun voorkeur bepalen op basis van prestaties uit het verleden? Ook kiezers weten dat dit geen garantie biedt voor de toekomst. Het beeld dat uit de vele metingen naar voren komt is dat bestuurskrachtmetingen gezelschapsspelletjes tussen en voor bestuurders zijn, waar geen burger aan te pas komt.

### Bestuurskracht zinloos?

Bestuurlijk Nederland lijkt zich met de huidige praktijk van metingen in een doodlopende straat te bevinden. De publicatie van VB en VGS is een moedige poging het concept en de metingen uit deze doodlopende straat te leiden. Op basis van de voorstudies van onder anderen Ringeling wordt het concept kritisch benaderd en worden de eenzijdigheid en de empirische bruikbaarheid ter discussie gesteld. In navolging van Ringeling en mede met

[6] H. Wesseling e.a., Bestuurskracht: een hernieuwde agendering, in *Bestuurskunde*, jrg. 16 (2007) 2, p. 57-62.

leggen, hun zwakke punten ter discussie te stellen en vervolgens ook in verbeteringen willen investeren. Bestuurders met durf en ambitie zullen inderdaad een bestuurskrachtmeting, hoezeer die ook soms rammelt, gebruiken als startpunt voor een verbetertraject. Andere bestuurders zullen uit een rammelende meting de conclusie trekken dat het allemaal wel meevalt. In dit verband is het interessant dat Boogers & Schaap in de afsluiting van hun artikel nadrukkelijk aandacht vragen voor de kwaliteit van bestuurders zelf, burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren:

**'Wie de bestuurskracht in het binnenlands bestuur wil vergroten, doet er dus verstandig aan zich minder te richten**

**op het vergroten van gemeenten. Veeleer is het van belang de kwaliteit van de bestuurders en de ambtenaren in de desbetreffende gemeenten te vergroten, (...)'<sup>7</sup>**

In de studies naar 'vallende burgemeesters' of 'voortijdig aftredende wethouders' bleek dat de menselijke factor van groot belang is in politieke crises.<sup>8</sup> Ook in de studie naar zwakke gemeenten bleek de kwaliteit van sleutelpersonen in de lokale organisatie, met name burgemeesters en gemeentesecretarissen, van grote invloed te zijn.<sup>9</sup> In plaats van ons te verliezen in het moerassige concept van bestuurskracht is het effectiever eerst te investeren in de kwaliteit van de sleutelpersonen in het lokale bestuur.

[7] M. Boogers & L. Schaap, op.cit., p. 14.

[8] A.F.A. Korsten & H. Aardema, *De vallende burgemeester*, NGB/BZK, 2006. Zenc, *Vallende wethouders*, Den Haag, 2006.

[9] Zenc, *De Achtergronden van gemeentelijke prestaties*, Den Haag: BZK, 2007.

## BOEKSIGNALEMENTEN

### Uit het dal

Rob Bijl e.a., *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007, ISBN 978 90 377 0321 4

Het tweejaarlijkse rapport van het SCP geeft een beeld van het sociale leven in Nederland. Aan de hand van kerncijfers worden de ontwikkelingen van de laatste tien jaar op het terrein van onderwijs, arbeid, inkomen, gezondheid, vrijetijdsbesteding, participatie, veiligheid en wonen geanalyseerd. Verder wordt aandacht besteed aan de publieke opinie en het politieke klimaat, de leefsituatie van de Nederlanders en het gebruik van sociale voorzieningen. De resultaten worden afgezet tegen de beleidsdoelstellingen van de overheid. In *De sociale staat van Nederland 2005* werd nog gerapporteerd over toenemende maatschappelijke ongelijkheid en de verslechterende leefsituatie van grote groepen in de samenleving. Verder was er sprake van een afkalvend vertrouwen van burgers in de samenleving, de overheid, de rechtsstaat en in de eigen toekomst. In 2007 hebben de Nederlanders de weg omhoog uit het dal van de politieke en economische malaise weer gevonden. Maar het blijft fragiel, alleen al het woordje inleveren maakt ons schuw en pessimistisch.

### Interventieprojecten

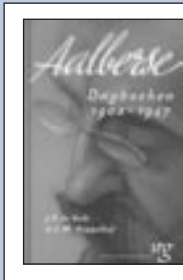
M. Gijsberts & J. Dagevos (red.), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en het bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: SCP 2007, ISBN 978 90 377 0312 2

De laatste jaren zijn vooral op lokaal bestuursniveau in ons land veel initiatieven genomen om de contacten tussen allochtonen en autochtonen te bevorderen. In dit boek worden allerlei beleidsmaatregelen geïnterpreteerd. Daaronder zijn vooral eenmalige initiatieven (buurtfeest). Structurele interventieprojecten (met elkaar samenwerken, elkaar hulp en ondersteuning bieden) komen minder vaak voor. Omdat er weinig evaluatieonderzoek beschikbaar is, kan er weinig over de effecten van allerlei beleidsprojecten worden gezegd. Duidelijk is wel dat initiatieven vanuit gedeelde interessen of gemeenschappelijke belangen de meeste kans op succes hebben (mentorprojecten, taallessen, sport, tuinieren). Vooral moet men gebruik maken van contacten die er al zijn (scholen, buurtcentra) om initiatieven te ontplooiën.

### Favoriete Kamerdebatten

J.W. Brouwer e.a., *Politiek als passie. Twaalf opmerkelijke naoorlogse Kamerdebatten*, Amsterdam: Boom 2007, ISBN 978 90 8506 521 0

Een afscheidsboek voor mr.E.M. d'Hondt als voorzitter van het bestuur van de Stichting Parlementaire Geschiedenis. Ofschoon Ed d'Hondt bestuurder in plaats van politicus is, heeft hij wel steeds een grote belangstelling, zelfs een passie, voor de politiek aan de dag gelegd, vandaar dat deze bundel hem als geschenk is aangeboden. Medewerkers van het Centrum zetten ieder in een hoofdstuk hun favoriete Kamerdebat neer, beginnend met de Crematiewet van het kabinet-Drees III en eindigend bij het debat over de gekozen burgemeester onder het kabinet-Balkenende II. Daarmee worden belangrijke aspecten van ons staatsbestel behandeld, zoals de moeilijke relatie tussen geloof en politiek, de kabinetsformatie, extreme partijen, persvrijheid in relatie tot het Koninklijk Huis en staatsrechtelijke hervormingen. Inderdaad, een bont palet, even veelkleurig als het parlement zelf.



*Dagboeken van P.J.M. Aalberse 1902-1947.*  
Bewerkers: A.C.M. Kappelhof en J.P. de Valk,  
's Gravenhage: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 2006, ISBN 90 521615180 E 55.

## Politicus en mens

Bestuurlijke daadkracht, snelheid van werken, inzicht in maatschappelijke verhoudingen en de wil maatschappelijke problemen op te lossen maakten de katholieke jurist en politicus tot de favoriete minister van koningin Wilhelmina in het confessionele kabinet Ruys de Beerenbrouck. Aalberse genoot ervan en maakte daarvan af en toe ook politiek gebruik om het kabinet op een ander spoor te brengen. Dit en nog veel meer ontdekkingen doet de lezer van de dagboeken van deze katholieke voorman die beginnen in zijn studententijd en doorlopen tot zijn dood in 1947.

Aalberse was geen consistent dagboekenier. In drukke perioden kwam hij er niet toe en helaas zijn sommige delen van zijn dagboek door zijn nabestaande vernietigd vanwege hun persoonlijke inhoud. Wat ons rest is een rijke bron voor inzicht in het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke leven in de eerste helft van de twintigste eeuw. Gelukkig heeft Aalberse als eerste minister van Sociale Zaken uitvoerige aantekeningen gemaakt, zij beslaan de helft van de tekst. *Petit histoire* bevatten zij zoals de weigering van de minister van Financiën dat drie of vier ministers samen één dienstauto zouden krijgen, Aalberse bleef met de tram naar zijn departement gaan. Ook verschaffen zij inzicht in de verhoudingen tussen de Kamerfracties van de coalitie van RKSP, ARP en CHU en het kabinet, de oprichting van adviesorganen, interne partijverhoudingen. Alles is uiteraard gerelateerd aan het optreden van Aalberse. Bij de verkiezingen in 1922 stelde hij vast, dat hij de populairste minister was, maar door gechicaneer met RKSP-lijsten werd hij niet als lid van de Tweede Kamer gekozen. Aalberse bleef minister tot 1925, maar

zijn belangrijkste sociale wetten kwamen in de periode tot 1922 tot stand. Zijn voortvarendheid bracht hem ook in de problemen. Door de economische crisis van 1921 kostte de uitvoering zijn nieuwe wetten enorm veel geld, maar Aalberse verzette zich tegen een sterke stroming binnen het kabinet de uitvoering dan maar op te schorten. In die omstandigheden toonde Aalberse dat hij een uiterst bekwaam operator was die de ministerraad en de minister van Financiën voor het blok zette om zijn zin te krijgen. Hij vond het maatschappelijk onverantwoord eerst de arbeiders een werkloosheidswet te geven, ze ervoor te laten betalen en vervolgens als regering te zeggen dat het te duur was met zoveel werklozen en dat daarom het 'feest' van de uitkering van 70% niet kon doorgaan. Te handelen zoals Financiën wilde, zou het vertrouwen van de arbeidersklasse in de regering ondergraven, terwijl sinds het einde van de oorlog een langzaam herstel was ingezet. Aalberse was met zijn daadkracht en betrokkenheid bij het welzijn van de bevolking een man naar het hart van koningin Wilhelmina. Zij stimuleerde hem in het realiseren van zijn beleid, toonde grote belangstelling en liet ook blijken dat hij een trede hoger stond dan zijn collegae. De audiënties duurden doorgaans lang. Aalberse was voor die koninklijke behandeling niet ongevoelig, maar het weerhield hem er niet van de koningin tegen te spreken als zij dreigde haar constitutionele pad te verlaten, zoals in het geval van de hulp aan Hongaarse en Oostenrijkse kinderen. Kortom, het ministerschap was zonder meer zijn 'finest hour', maar zijn leven was veel omvattender.

Hij werd in Leiden in 1871 geboren als zoon van een katholieke banketbakker, eerst studeerde hij letteren, maar stapte welbewust over naar rechten. Het was een overstap van de intellectuele zijlijn naar de politiek maatschappelijke arena. Als jong advocaat vestigde hij snel zijn naam in arbeidsconflicten, manifesteerde hij zich in de katholieke partijpolitiek, ontplooidde een veelheid van activiteiten in de sociale beweging en gebruikte zijn heldere en scherpe pen om in de pers zijn ideeën over verbetering van de leef-

en werkomstandigheden en verandering van de maatschappelijke verhoudingen wereldkundig te maken. Hij maakte snel carrière, kwam tegen de wil van het katholieke establishment in de Tweede Kamer en ontpopte zich daar niet in de eerste plaats als partijman maar als politicus met een sociale missie. Aalberse was ambitieus. De oprichting van het Katholieke Sociale Weekblad in 1902 en van de Katholieke Sociale Actie waren zijn belangrijkste wapenfeiten. Zij slaagden ondanks de tegenstand van het episcopaat. Datzelfde episcopaat zou hij later ook als minister op zijn weg vinden en ermee de degens kruisen.

Na zijn aftreden als minister in 1925 werd Aalberse lid van de Raad van State. Hij bleef op de achtergrond een rol in de Nederlandse politiek spelen. Binnen de katholieke zuil was hij een spil. Zijn handelen van alledag is in de dagboeken mee te beleven. Maar er is veel meer in deze rijke bron: zijn gebrek aan zakelijk inzicht dat aan het einde van zijn ministerschap bijna zijn faillissement betekende, zijn persoonlijk leven, zijn belangstelling voor literatuur en kunst. De politicus Aalberse is in zijn eigen dagboeken de scherpzinnige, helder denkende en vooral ook menselijke Aalberse. Dat is de verdienste van de bewerkers Kappelhof en De Valk en het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, dat deze turf van 1000 bladzijden heeft uitgegeven.

*Albert E. Kersten, Universiteit Leiden*



Salvador Bloemgarten,  
Hartog de Hartog Lémon,  
1755-1823. *Joodse  
revolutionair in Franse tijd*,  
Amsterdam: Aksant  
2007,  
ISBN 978 90 5260 244 8

## Joodse emancipatie

De Bataafs-Franse tijd van 1795-1813 was een bewogen periode, waarin tal van politieke regimes elkaar hebben afgewisseld. Er is niet alleen nog steeds discussie

over de vraag welke deelperiode de belangrijkste bijdrage aan de staatkundige veranderingen heeft geleverd, maar ook over de vraag in hoeverre dit boeiende tijdvak als geheel een werkelijke breuk in de Nederlandse geschiedenis heeft betekend. In elk geval is in de Bataafs-Franse tijd de grondslag gelegd voor de eenheidsstaat met gelijkheid voor de wet als belangrijk staatkundig beginsel.

Bloemgarten heeft de levensloop van de Amsterdamse joodse arts Hartog de Lémon gebruikt om te laten zien hoe in deze periode ook de basis is gelegd voor de gelijkberechtiging en emancipatie van de joden in de Nederlandse samenleving. Opmerkelijk is dat de meeste joden en hun kerkelijke organisaties vanuit hun conservatisme niets voelden voor de rechten van de mens en het daarin opgenomen idee van de gelijkberechtiging. Slechts een kleine groep joodse intellectuelen en ontwikkelde kooplieden, waaronder Lémon, zag het belang daarvan voor de joodse volksmassa in.

Toen ondanks de afkondiging van het emancipatiedecreet van 1796 door de eerste Nationale Vergadering de joden materieel toch gediscrimineerd bleven, zocht Lémon steun bij de meest radicale groepering van de patriotten, de *unitarissen*. Voor deze fractie namen Lémon en Herman Bromet in september 1797 zitting in de tweede Nationale Vergadering. Ze waren daarmee de eerste joodse volksvertegenwoordigers in Europa. In januari 1798 was Lémon betrokken bij de unitaristische staatsgreep die ertoe leidde dat Nederland voor het eerst een grondwet kreeg, de Staatsregeling. De verhandeling van Bloemgarten over deze eerste jaren van de Bataafse Republiek bevestigt het beeld, dat de gebeurtenissen rond de staatsgreep van begin 1798 een beslissende invloed voor de verdere gang van zaken hebben gehad.

Na de tegencoup in juni 1798 verliet Lémon het politieke toneel. In de jaren 1808-1813 ging hij weer een belangrijke rol spelen in de door Lodewijk Napoleon gecreëerde centrale bestuursorganisatie voor de Asjkenazische joden. Lémon kreeg een werkzaam aandeel in het uit-

werken van plannen, gericht op de emancipatie en integratie van de joden. Door een tekort aan financiële middelen kwam van deze plannen uiteindelijk weinig terecht.

Voor de intrigerende vraag hoe de Nederlandse burgers de afwisseling van politieke regimes hebben ervaren, is het interessant dat de felle patriot Lémon begin 1813 van medewerking aan plannen voor een opstand tegen de Franse machthebbers werd beschuldigd en tot een gevangenisstraf van twee jaren werd veroordeeld.

De auteur geeft aan dat hem voor het schrijven van een persoonsgerichte biografie de benodigde bronnen ontbraken. Hij heeft zich dan ook vooral op de politieke en bestuurlijk-institutionele ontwikkeling geconcentreerd, waarbij Lémon als blikvanger dient om de betekenis van deze context te verduidelijken. De schrijver heeft gewoekerd met zijn materiaal en heeft zo - ondanks het tekort aan bronnen - een interessante en goed geschreven bijdrage geleverd aan een beter zicht op het streven naar de emancipatie van het joodse volksdeel in de Bataafs-Franse tijd.

J.K.T. Postma, Leiden



Irene Immink, *Voorbij de risiconorm. Nieuwe relaties tussen ruimte, water en risico*, Delft: Eburon 2007, ISBN 978 90 5972 158 6

## Van keren tot accommoderen

Van water keren tot water accommoderen. Daarover gaat het door Irene Immink aan de Wageningen Universiteit verdedigde proefschrift. Het is een gedegen onderzoek, dat de verschuivingen in het denken over omgaan met waterveiligheid theoretisch kadert en naar de praktijk vertaalt. Alleen al door die koppeling is de studie de moeite van het lezen waard.

Immink heeft het zich niet gemakkelijk gemaakt. Ze is vanuit een brede context gestart om ten slotte bij de hoofdstelling van modern waterbeheer te eindigen: breng als actoren op de beleidsvelden water en ruimtelijke ordening fysieke en sociale processen samen en herzie de definitie van risico. Ga van een risicoschatting naar een kwetsbaarheidsbenadering. Risico als *kans maal effect* levert als te enge benadering een onvoldoende bijdrage aan het verruimen van water keren als natuurwetenschappelijke kennisoriëntatie naar het *leven met water* (accommoderen) als sociaal-wetenschappelijke kennisoriëntatie. Water als ordenend principe veronderstelt dat ruimtelijke processen bijgestuurd en gereguleerd kunnen worden.

Immink toont overtuigend aan dat de ruimtelijke dynamiek ook andere ordeningsprincipes kent. Die zijn vooral van economische en sociale aard. In haar *beheersingsparadox* schetst ze hoe de samenleving - en namens haar de waterbeheerders - op rampen en bijna-rampen (1995) reageren. Het gevoel van onveiligheid leidt in de vertrouwde strategie *water keren* tot herziening van normen en tot dijkverhoging. Men acht zich daarna weer veilig en intensificeert het landgebruik achter de dijken. De vergrote economische waarde verhoogt de schade bij overstroming, reden tot gevoelens van onveiligheid en dus tot opnieuw norm- en dijkaanpassing. Immink zegt: 'Knelpunt is dat de eenzijdige fixatie op normaanpassing oplossingen oplevert die slechts liggen in de waterkering zelf, en niet in de maatschappelijke processen die van invloed zijn op de ruimtelijke dynamiek achter de keringen.'

Centraal moet staan de wisselwerking tussen veiligheid en omgeving. Het gedrag van actoren is voor het benoemen van risico's even belangrijk als de kans op overstroming door een falende dijk. Anticiperen op nieuwe feiten (klimaatveranderingen) betekent het verbinden van overstromingskansen met de ruimtelijke en institutionele context. De meer holistische aanpak heeft ook gevolgen voor de posities van risicomangement en rampenbeheersing in de veiligheidsketen. Conclusie van Immink is dat water meer een structurerend dan een



ordenend principe is. Het sociaal-wetenschappelijk perspectief verrijkt de natuurwetenschappelijke en de door techniek gedomineerde huidige aanpak. Het samenwerken tussen waterbeheerders en ruimtelijke planners kan beter en moet 'stollen tot stabiele structuren van handelen'. Technische feiten (normering) verdienen verankering in de maatschappelijke omgeving. Burgers hebben bijvoorbeeld een andere veiligheidsperceptie dan materiedeskundigen.

Irene Immink heeft het omgaan met water van verfrissende ideeën voorzien, die overigens voortbouwen op observaties van bijvoorbeeld Geldof en Van Leusen. Daarmee levert ze een waardevolle bouwsteen voor een verdere bewustwording over de paradigmawisselingen in het waterbeheer, meer in het bijzonder het veiligheidsbeleid. Gevoel voor de tijdgeest kan Immink niet ontzegd worden. Want met water keren alleen zal het niet gaan, zoals nog eens in het boeiende rapport van het Ruimtelijke Planbureau *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave* wordt bewezen (Den Haag, maart 2007).

Alfred van Hall, *dijkgraaf Waterschap Hunze en Aa's*



Pieter Tops, *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond.* Amsterdam: Atlas 2007, ISBN 978 90 450 0034 3

### Prachtboek

Het gebeurt niet zo vaak dat je de kans om een boek te bespreken zo snel mogelijk benut. Dat ik dat in dit geval wel heb gedaan, heeft alles te maken met het grijze circuit. Al geruime tijd geleden, namelijk, dwarrelden delen van dit boek, in kopie, ook op mijn bureau neer en dat smaakte naar meer. Vandaar mijn animo om dit boek te bespreken.

Het gehele boek lezend, ben ik zeker niet teleurgesteld. Integendeel. Tops heeft een prachtig boek geschreven over

een uniek bestuurlijk experiment, het Rotterdamse Veiligheidsbeleid in de periode 2002 – 2006. Het is om meer dan één reden een bijzonder en ook een bijzonder leesbaar boek geworden.

Bijzonder is allereerst wat er in Rotterdam op het terrein van veiligheid, maar ook ruimer dan dat, na de daverende verkiezingsoverwinning in 2002 van Pim Fortuyn/Leefbaar gebeurde. Niet voor niets luidt de ondertitel van het boek: *Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond.* Veiligheidsbeleid is in de periode 2002–2006 de icoon bij uitstek van die nieuwe aanpak. Met een fijn gevoel voor de politieke aardverschuiving in Rotterdam, beschrijft Tops wat er daarna in beweging kwam en dat is veel, ook al lukte lang niet elke verandering of vernieuwing.

Bijzonder is ook de aanpak van dit boek. Vooral omdat de auteur zich niet beperkt tot bestuurskundige literatuur, documentenanalyse en interviews. Voor een deel hebben Tops en enkele collega's ook (participerend) geobserveerd en her en der hebben ze hun observaties vertaald in adviezen aan betrokkenen. Deze directe betrokkenheid verklaart waarom het boek op een heel directe en indringende wijze laat zien hoe (de uitvoering van) het Rotterdamse veiligheidsbeleid zich ontwikkelde.

Dat brengt me op een derde reden waarom het boek bijzonder is. Het boek laat zich op verschillende manieren en niveaus lezen: journalistiek, historisch beschrijvend en bestuurskundig. Journalistiek is het boek door de heldere en uiterst leesbare weergave van wat er allemaal in Rotterdam gebeurt. Het historisch descriptieve niveau ligt in het verlengde daarvan. Actuele Rotterdamse ontwikkelingen worden in een bredere context geplaatst, binnen Rotterdam en binnen de Nederlandse verhoudingen en ontwikkelingen. Het boek heeft een bestuurskundig karakter door de wijze waarop geanalyseerd wordt – de regimebenadering – maar ook door centrale thema's, als de relatie tussen beleid(svorming) en uitvoering.

Overigens moet mij van het hart dat het theoretische perspectief – de regimebenadering van Stone – in de analyse niet in alle opzichten even goed tot zijn recht

komt. Het blijft vooral een beetje onduidelijk wat nu precies de meerwaarde is boven benaderingen als 'sturen in complexe netwerken' of denken in termen van – toegegeven: een vaag begrip – 'gemeentelijke regie'. Wel blijkt, met name in het laatste hoofdstuk, dat het regime-idee een aansprekende manier is om op een wat abstracter niveau lijn in de veelheid aan Rotterdamse veranderingen te brengen.

Tot de meest interessante bestuurskundige vragen behoort de constatering dat in Rotterdam voor een sturingsmodel is gekozen dat nogal klassiek (centralistisch, doelgericht, top down) aandoet, maar dat wel blijkt te werken. Moeten we, zo vraagt Tops zich af, misschien onze opvattingen over effectieve sturing in moderne netwerksamenlevingen bijstellen?

De thema's die in regimeverandering aan de orde komen, hebben vaak een veel ruimere strekking dan Rotterdam tussen 2002 en 2006. Dat geldt voor de vaak moeizame ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid, maar ook voor de rol die publiek leiderschap (Opstelten, Quadt) kan spelen en voor de wijze waarop een stadsbestuur vandaag de dag, bij pogingen lastige problemen (*wicked problems*) op te lossen, moet proberen de brug naar haar burgers te slaan. Aandacht daarvoor is zeker een nuttige accentverschuiving binnen de regimebenadering, zoals Tops die hanteert. Van grote betekenis is tenslotte de analyse van de vraag hoe het (deels) gelukte de aandacht van het stedelijk bestuur te verschuiven van (nog meer) beleidsvorming naar de uitvoering van beleid. Hoewel sommige methodieken en instrumenten misschien sterk contextgebonden zijn, valt hier toch veel te leren over wat in de uitvoering werkt en wat niet. Dit boek is een plezier om te lezen en leerzaam.

Lex Cachet, *Erasmus Universiteit Rotterdam*

**Marjon de Groot & Erik Gerritsen**

Drs. M. de Groot werkt bij de gemeente Amsterdam. Drs. E. Gerritsen was tot 1 november 2007 gemeentesecretaris en is momenteel kennisambassadeur voor die gemeente.

# Voortijdig schoolverlaten: de Amsterdamse aanpak

**De ketenaanpak waarmee Amsterdam medio 2004 startte, was niet de uitkomst van een beleidscyclus, uitmondend in een doorwrocht meerjaren beleidsplan. De start werd bepaald door de werkelijkheid van dat moment. Wethouder Aboutaleb zag zich in de korte tijd na zijn aantreden geconfronteerd met de drie volgende kwesties.**

## Repareren achteraf

Uiteraard is het aanpakken van verzuim en voortijdig schoolverlaten geen zaak van vandaag of gisteren. In 2002 werd de Amsterdamse inzet op het voorkomen van verzuim en voortijdig schoolverlaten geïntensiveerd door de wet die de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) regelt en het Grote Steden Beleid. Zoals in zoveel regio's in het land, is in Amsterdam bij het versterken van het beleid uitgegaan van de gemeentelijke formele bevoegdheden op het terrein van leerplicht en RMC, die bij de taak van de veertien stadsdelen horen. De stadsdelen namen gezamenlijk het *Verbeterprogramma Leerplicht en RMC* in uitvoering.

Ondanks veel inzet en activiteit kreeg het programma een negatieve spin off. Door betere registratie van verzuim en uitval schoten de cijfers omhoog en leek het probleem niet kleiner, maar groter te worden. Strakkere handhaving door leerplichtambtenaren leidde tot wachtstapels bij het Openbaar Ministerie (OM). RMC keek tegen een *mer à boire* van bestaande en nieuwe uitvallers aan. Uiteindelijk dreigde een conflict: de discussie over de verdeling van bevoegdheden tussen stadsdelen en de 'centrale stad'.

## Uitvallers in de media

In het vroege voorjaar 2004 kwam *Het Parool* met het alarmerende bericht dat in Amsterdam Noord ongeveer honderd leerplichtige drop outs over de straat zouden zwerven. Ambtenaren die de opdracht kregen het verhaal te verifiëren, konden geen adequate gegevens boven tafel krijgen waarmee dit bericht bevestigd of ontkend kon worden.

## Beschrijven en besturen van de keten

De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente heeft begin 2004 een poging gedaan de keten voortijdig schoolverlaten op alle onderdelen tot een bestuurbaar geheel te maken. De schematische weergave ervan is uitgebreid met alle denkbare (zij)stappen in de schoolloopbaan en

wie daar welke rol zou moeten spelen. Deze exercitie heeft geholpen om onder ogen te zien dat het een illusie is de keten als geheel te kunnen besturen. De complexiteit is te groot en de verantwoordelijkheden zijn te verschillend.

In mei 2004 gaf de wethouder opdracht met spoed een Ambtswoninggesprek over voortijdig schoolverlaten te organiseren. Dit onderstreepte het belang van het vraagstuk en gaf cachet aan het overleg. Aboutaleb gaf vijf uitgangspunten mee: 1. voer geen

Door betere registratie van verzuim  
en uitval schoten de cijfers omhoog en  
leek het probleem niet kleiner,  
maar groter te worden

stelseldiscussie; 2 nodig alle verantwoordelijke partijen uit; 3 spreek alle kennis en ervaring aan om zicht op de werkelijkheid te krijgen; 4. talenten van kinderen en jongeren staan centraal; 5. geen hiërarchische setting, de wethouder is deelnemer.

## Lessen

De analyse, de methodiek en de resultaten van de Amsterdamse ketenaanpak kunnen in tien lessen worden weergegeven. Leren is een wezenlijk onderdeel van de ketenaanpak. Een incrementele aanpak verzandt in voortmodderen, wanneer ketenpartners en gemeente niet uit elke stap lessen

### Amsterdam in sprekende cijfers

Ruim 125.000 kinderen en jongeren van primair onderwijs tot Middelbaar Beroeps-onderwijs (MBO) volgen onderwijs. Dat doen zij op:

- ruim 200 scholen voor primair onderwijs, die bestuurd worden door ruim 35 besturen,
- rond de 70 scholen voor voortgezet onderwijs, bestuurd door 25 besturen,
- twee zeer omvangrijke ROC's en drie MBO's.

Amsterdam zet in op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, omdat dat nodig is voor Amsterdam zelf:

- Amsterdamse jongeren verdienen het hun talenten volop te ontwikkelen,
- burgerschap en integratie krijgen vorm in onderwijs en werk,
- de Amsterdamse economie vraagt om meer beter opgeleide jongeren,
- bij een strikt uitkeringsbeleid horen optimale kansen in opleiding en werk.

trekken voor het weloverwogen zetten van vervolgstappen.

#### *Les 1: Voorbereiden Ambtswoninggesprek*

Voor de voorbereiding van het eerste Ambtswoninggesprek, dat voor de zomervakantie 2004 gepland was, waren zes weken beschikbaar. Die periode moest scherpere brengen in de deelnemers en de agenda. Wie zich ervan bewust is dat gemeentelijke taken leerplicht en RMC een te smal speelveld vormen om schoolverlaten effectief aan te pakken en vrij gaat brainstormen over vraagstukken, opent de Doos van Pandora. Binnen de kortst mogelijke tijd ligt het domein van jeugd- en onderwijsbeleid in al zijn facetten op tafel, waarmee het probleem zo breed en het aantal betrokken partijen zo talrijk wordt, dat er geen beginnen aan is. Vooraf is daarom een ordening in gesprekspartners is aangebracht, waarmee veertig voorbereidende gesprekken zijn gevoerd.

## Dat van meet af aan de aandacht uitgang naar de loopbaan van kinderen en jongeren in het onderwijs, was essentieel

- De bron: onderwijs  
Als eerste gesprekspartners werden onderwijspartijen (voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) benaderd. Kernbegrip in schoolverzuim en schooluitval is immers *school*. De gesprekken hadden geenszins het karakter van ter verantwoording roepen. Dat kan ook niet in de verhouding tussen onderwijs en lokale overheid. In de gesprekken werden onderwijspartijen uitgenodigd kennis en ervaring te delen, zowel over goede praktijk als over belemmeringen en zorgen. In deze fase draaide het om de vraag hoe partijen hun werkelijkheid beleven en niet om opvattingen over wat waar of onwaar zou zijn.
- De onderwijspartijen gaven stapsgewijs inzicht in de partijen die zij nodig dachten te hebben om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Als eerste stonden de zorgpartijen, de opmaat naar de volgende serie gesprekken met Bureau

Jeugdzorg, Altra en Spirit. Het vmbo benadrukte bovendien het belang van het primair onderwijs als gesprekspartner.

- Operationele ervaring: stadsdelen  
In de loop van twee jaar werken was bij de stadsdelen een stemming ontstaan van 'dweilen met de kraan open'. Zij misten een platform om met alle onderwijssectoren, van primair tot middelbaar beroepsonderwijs, afspraken te maken. Ook kwam naar voren dat van partnerschap met de gemeentelijke diensten, met onder andere de afdelingen Onderwijs en Jeugd, en Maatwerk te weinig sprake was.

Consequent werd het gesprek met elke partij gestart met de bestuurders/beslissers, die vrijwel allemaal voorstelden een vervolgesprek met hun eigen professionals te voeren, waarmee zij hun betrokkenheid en inbreng legitimeerden. Dat van meet af aan de aandacht uitgang naar de loopbaan van kinderen en jongeren in het onderwijs, was van essentiële waarde voor de verdere ontwikkeling van de ketenaanpak.

#### *Les 2: Regie op het oplossen van storingen*

Twee weken voor het Ambtswoninggesprek was de weergave van de veertig interviews klaar. De resultaten bevestigden de eerder genoemde premisse, namelijk dat de complexiteit van het vraagstuk te groot was en de verantwoordelijkheden van de gesprekspartners te verschillend om de resultaten om te kunnen zetten in een schets van een sluitende keten. Gesprekspartners hadden aangegeven het overzicht te missen, om duidelijkheid te scheppen over wat precies waar mis ging. Wel kon men aangeven wat het eigen aandeel was of zou moeten zijn, waar men zich afhankelijk voelde van de inzet van anderen of belemmerd werd. Vijf leidraden kwamen naar voren, storingen in de keten:

- Gebrek aan werkbare cijfers: gegevensbronnen over de omvang van de opgave op verschillende onderdelen van de keten ontbraken of waren multi-interpretabel, wat het moeilijk maakte doelgericht maatregelen te nemen.

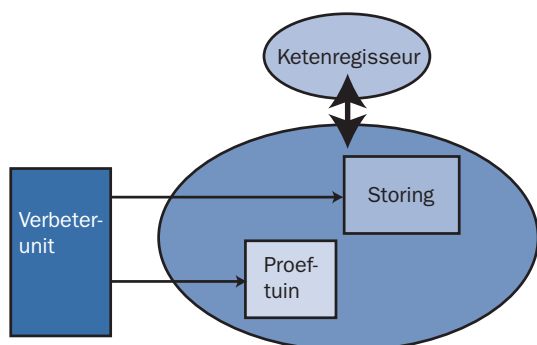
#### **De Amsterdamse ketenpartners**

Vertegenwoordigers schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs, ROCvA, ROC ASA, Bureau Jeugdzorg, Altra, Spirit, Samenwerkende Stadsdelen Leerplicht en RMC, Openbaar Ministerie, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Dienst Maatwerk (later Werk & Inkomens), Dienst Maatschappelijke ontwikkeling.

- Bureaucratie: regels en procedures werden als belemmerend ervaren om snel en adequaat te kunnen handelen bij zorgwekkend verzuim en dreigende uitval.
- Onbekend maakt onbemind: op onderdelen van de keten waren al goede ontwikkelingen in gang gezet, partijen wisten dat echter niet van elkaar en deden daardoor dubbel werk of werkten tegen elkaar in.
- Ontbrekende schakels: op onderdelen van de keten ontbraken verbindingen, waardoor partijen niet tot een gezamenlijke analyse van vraagstukken kwamen en geen samenhangende maatregelen namen.
- Gebrek aan slagvaardigheid: het was lastig vraagstukken die in de uitvoering speelden op de bestuurlijke agenda te krijgen, zodat knopen konden worden doorgehakt.

Bovendien kwam steeds naar voren dat partijen met een schaalprobleem worstelden. Om complexe vraagstukken preciezer te kunnen analyseren en doelgericht oplossingen te kunnen ontwerpen, is de schaal van de stad soms te groot en de schaal van een enkel stadsdeel te klein. Dit gegeven leidde tot het voorstel met een Proeftuingebied in Amsterdam Nieuw West (Bos en Lommer, Geuzenveld, Osdorp en Slotervaart) te werken. Het Ambtswoninggesprek Voorkomen Voortijdig Schoolverlaten startte met een presentatie onder de titel *Veel gaat goed, maar het kan beter!* De stelling *veel gaat goed*, was niet bedoeld om de gemoeieren te sussen of de vrede te bewaren. *Het kan beter* kwam in de presentatie naar voren door de vijf storingsen en de Proeftuinaanpak te behandelen.

Scholen melden het verzuim van kinderen die tegen het einde van het schooljaar niet meer op school verschijnen vaak niet, pas wanneer zij het volgend schooljaar helemaal niet meer komen volgt melding: maanden laten verstrijken is het creëren van een risicomoment.



Ondanks verschillende opvattingen over oorzaken van problemen, onderstreepten alle partijen de storingsen en vroegen de Wethouder Jeugd en Onderwijs de regie over het oplossen van storingsen te voeren. Deze regievoering treedt overigens niet in de plaats van de eigen verantwoordelijkheid die partijen op onderdelen van de keten dragen. De eigen verantwoordelijkheid maakt het noodzakelijk mee te werken aan het oplossen van storingsen. Om de regie een concrete invulling te geven en als 'rechterhand' van de ketenregisseur op te treden, werd een kleine verbeterunit ingericht die opdracht kreeg:

## Om complexe vraagstukken te analyseren en oplossingen te kunnen ontwerpen is de schaal van de stad soms te groot

- een tweede Ambtswoninggesprek te organiseren (slagvaardigheid),
- informatie en communicatie in de keten te organiseren (bekend maakt bemind),
- werkbijeenkomsten met professionals te organiseren (naar werkbare cijfers en minder bureaucratie),
- de Proeftuinaanpak vorm te geven.

### Les 3: Expertgroep cijfers: van vermoedens naar feiten

Om ketenregie te voeren is een compact en duidelijk overzicht nodig, dat een cijfermatig beeld geeft van de belangrijke aansluitmomenten in de keten. Van meet af aan waren ketenpartners het er over eens dat een dergelijk overzicht alleen is samen te stellen met medewerking en input van henzelf: deskundigen uit hun eigen organisaties dienden hun bijdragen te leveren.

Direct na het Ambtswoninggesprek ging de Expertgroep Werkbare Cijfers van start. Inmiddels heeft de expertgroep zes rapportages opgesteld. De laatste rapportages hadden niet meer de omvang van de eerste.

Deze werkwijze leverde een doorbraak op. De eerste fase van de Expertgroep verliep echter niet vanzelf. Het perspectief waarmee de verschillende deelnemers de opdracht uitvoerden, liep uiteen. De groep die aan één product werkte om de keten en de ketenregisseur aan sturingsinformatie te helpen, ontstond stap voor stap.

Langdurig verzuim of zelf thuiszitten in de basisschoolleeftijd verklaarden de ketenpartners uit het bestaan van wachtlijsten voor het speciaal (basis) onderwijs.

Na oplevering van de gevraagde gegevens door de Samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School bleek echter van substantiële wachtlijsten geen sprake te zijn. Nadere beschouwing duidde op een ander fenomeen dan een kwantitatief tekort aan aanbod: het door scholen ervaren gebrek aan medewerking van ouders in geval van mogelijke plaatsing in het Speciaal (Basis) Onderwijs.

Gaandeweg ontstond van de zijde van RMC en de Jongerenloketten behoefte aan meer inzicht in de uitval uit de ROC's. Naast kwantitatieve gegevens over de omvang van de uitval naar niveau en richting, hadden RMC en Jongerenloketten ook specifieke gegevens over de uitvalfactoren nodig. Die leken immers relevant voor de aard van maatregelen en voorzieningen die voor uitvallers 'klaargezet' dienden te worden (stageplaatsen, schuldhulpverlening, oriëntatietrajecten voor spijtoptanten). Het kostte de experts van beide ROC's de nodige inspanning om de gegevens boven tafel te krijgen. In de interne registraties en systemen werd niet alles vastgelegd (van 60% van de uitvallers was de vertrekreden onbekend). Beide ROC's legden gegevens ook verschillend vast, waardoor de uitkomsten moeilijk vergelijkbaar waren. Het uiteindelijke resultaat betekende een doorbraak op weg naar de 'Amsterdamse aanval op de uitval' (Les 9).

De aanpak is kort samen te vatten in zes adviezen:

- verbind de experts aan de opdracht door de vraag te richten op hoe de 'kartonnen doos met rapporten en uitdraaien' teruggebracht kan worden tot één handzaam overzicht dat wordt gelezen en begrepen,
- bedenk niet van te voren een model, laat de experts zelf de ijkpunten inventariseren die in hun ogen van belang lijken, zet die om in een model en bouw dat gaandeweg uit,
- organiseer doelgerichte werkbijeenkomsten om met de experts uit de keten het model te ontwerpen, in te vullen en weer te verfijnen, de tijd die dat in aanvang kost, verdient zich later terug,
- de sleutel voor de noodzakelijke openheid is wederkerige vertrouwelijkheid: wanneer alle partners over en weer openheid van zaken geven, hebben zij een gemeenschappelijk belang correct met elkaars gegevens om te gaan, spreek af dat de gegevens eigendom zijn en blijven van de leverende partner, vermeld de bron, bewerk de gegevens niet en gebruik ze niet voor andere doeleinden,
- houd er rekening mee dat het een cultuuromslag betekent om de cijfermatige werkelijkheid niet mooier te maken dan hij is en inspanning te leveren om de goede cijfers boven water te krijgen,
- zorg voor presentatie aan de ketenregisseur van elke cijferrapportage door de expertgroep, om

toelichting te geven, nieuwe vragen te stellen en vervolgcacties af te spreken.

De kracht van de expertgroep zit in de uitwisseling van cijfermatige expertise door de hele keten heen. Steeds meer is de aandacht komen te liggen op de vraag welke relevante gegevens men elkaar kon leveren om het werk beter te kunnen doen. Het model geeft inzicht in:

- verzuimcijfers (relatief en absoluut) per onderwijssector,
- cijfers van het Meldpunt Thuiszitters,
- de mate waarin scholen hun verzuimregistratie en -melding op orde hebben,
- wachtlijstgegevens voor specifieke voorzieningen,
- risicovolle schoolwisselingen in het voortgezet onderwijs
- uitval naar niveau en richting in het middelbaar beroepsonderwijs
- uitvalfactoren in het middelbaar beroepsonderwijs
- RMC-gegevens
- gegevens Jongerenloketten.

#### Les 4: Belemmerende regelgeving

Het algemeen gevoelen bij ketenpartners was dat vooral rijksregelgeving in de weg zit. Operatie Jong was op gang gekomen, dus het lag voor de hand hierbij aansluiting te zoeken. Met vertegenwoordigers van alle Amsterdamse ketenpartners werden drie werkbijeenkomsten georganiseerd. De eerste bestond uit een open brainstormsessie. De deelnemers waren enthousiast om gezamenlijk de rijksoverheid ermee te confronteren. In de tweede werkbijeenkomst werd een inventarisatie gemaakt van bureaucratische knelpunten en aanwijsbare overbodige bureaucratie op de landelijke agenda kon worden geplaatst. Voor veel knelpunten kon de oorzaak niet bij de rijksoverheid worden gelegd. Ketenpartners hadden lokaal en regionaal de sleutel voor oplossing zelf in handen, mits zij daarover met elkaar afspraken maakten. Actief is aansluiting gezocht bij de projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten (OCW), die pro-actief helpt bij lokale vraagstukken.

#### Les 5: Proeftuin

Het accent in de proeftuin ligt op vier onderdelen van de keten:

- verbinding tussen primair onderwijs en zorg,
- overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs van kwetsbare leerlingen,
- versterking zorg en ondersteuning in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs,

- sluitende aanpak voor risicojeugd (opleiding, werk, traject voor schooluitvallers).

In het tweede Ambtswoninggesprek verbonden ketenpartners zich aan de proeftuinaanpak. Dat de aanpak van taaie vraagstukken doorbraken zou bewerkstelligen, kon niet meteen bij iedereen op vertrouwen rekenen en moest zich bewijzen. Wel is een aantal belangrijke principes in de ketenaanpak geleerd:

- Geen half werk. Om optimaal resultaat te bereiken moeten ketenpartners zonder voorbehoud op elkaar kunnen rekenen. Te vaak ontbreken afspraken of zijn ze onduidelijk en zijn belangrijke initiatieven kleinschalig en tijdelijk.
- Meervoudige besluitvorming. In de vier ketenonderdelen waren meer dan twee partijen betrokken, hier verdient het organiseren van besluitvorming bijzondere aandacht. Schep helderheid wie in welk onderdeel verantwoordelijk is. Is meervoudige besluitvorming niet georganiseerd, dan wacht men op elkaar en houdt elkaar gevangen.

#### *Les 6: Communicatie en informatie*

Het lijkt vanzelfsprekend om informatie uit te wisselen en elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen die bijdragen aan het voorkomen van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Zowel de organisatie van het werk als de cultuur van de ketenpartners is niet op gericht op informatie-uitwisseling. Een kleine kring direct belanghebbenden communiceert met elkaar, daarbuiten dringt nauwelijks nieuws door. Dit verschijnsel doet zich zowel tussen ketenpartners als bij afzonderlijke partijen voor waar informatie-uitwisseling tussen de beslissers en de uitvoerders er bij inschiet.

Direct na het eerste Ambtswoninggesprek werd de daad bij het woord gevoegd om met een digitale nieuwsbrief duidelijk zichtbaar te maken welke afspraken de beslissers in de Ambtswoning met elkaar maakten. Periodiek maakte de Verbeterunit in de nieuwsbrief zichtbaar hoe het met de uitvoering van afspraken stond.

Waar ketenpartners snel warm voor liepen, was het nut van het zichtbaar maken van de eigen successen en resultaten in de keten. Voor degene die hard aan het succes gewerkt had, was bijzonder motiverend wanneer dat voor het voetlicht komt. Bovendien wisten anderen zich door deze successen gesteund bij hun eigen inspanningen. De media en activiteiten van de Verbeterunit ontwikkelden zich tot een podium voor de resultaten en successen van de ketenpartners.

Belangrijker was communicatie en informatie-uitwisseling over plannen en initiatieven. Wat

heeft een ketenpartner in de steigers staan waar anderen van op de hoogte moeten zijn of aan mee kunnen werken? Naar buiten treden met plannen die nog niet af zijn, stelt hoge eisen aan het vertrouwen dat ketenpartners in elkaar stellen. Om deze vorm van informatie-uitwisseling te faciliteren ontwikkelde de Verbeterunit de Extranetsite VSV, alleen toegankelijk met een wachtwoord. Partners moesten voortdurend geactiveerd worden om hun actualiteiten te melden.

In het vijfde Ambtswoninggesprek was de tijd rijp stap te zetten naar communicatie met en informatie voor een groter publiek. Dat vergrootte de aanspreekbaarheid op het waarmaken van afspraken. Kunnen ketenpartners onderling nog begrip tonen wanneer de praktijk anders loopt dan de oorspronkelijke afspraak, voor het publiek geldt dat de boodschap die wordt gebracht ook moet worden waargemaakt.

#### *Les 7: Cyclus ambtswoninggesprekken*

In het tweede Ambtswoninggesprek hebben alle ketenpartners afgesproken het Ambtswoninggesprek een vaste plaats in de ketenaanpak te geven. Elk half jaar ontmoeten de bestuurders of beslissers elkaar om vast te stellen of gemaakte afspraken zijn uitgevoerd en nieuwe afspraken te maken. Dat maakt slagvaardig optreden door bestuurders en beslissers mogelijk. Uitvoeringsvraagstukken die goed zijn geanalyseerd en tot voorstellen leiden, kunnen verhoudingsgewijs snel tot het besliss niveau worden getild.

In de Ambtswoning was de aanspreekbaarheid tussen ketenpartners op het uitvoeren van afspraken georganiseerd. Vooral het maken van procesafspraken was buitengewoon effectief.

#### *Les 8: Verbindende schakels*

In het traject verschoof de aandacht van het handelen door de leerplichtambtenaar naar het primaire proces op school en de wijze waarop de handhavingketen daar direct op kon aansluiten. Daarbij kwamen ook zwakke of ontbrekende schakels in beeld.

Met ketenpartners was het versnelde traject in kaart gebracht in geval jongeren niet volgens afspraak verschenen: directe interventie door leerplicht en gereserveerde zittingstijd bij het OM. Bovendien was een specifieke interventie toegevoegd: per omgaande huisbezoek. Om zeker te weten dat de afspraken waargemaakt konden worden en de effectiviteit van de afspraken vast te stellen, was de aanpak allereerst beperkt tot de eerste tien casussen.

**Maatregelen samengevat**

- Op elke basisschool een zorgadviesteam: de Intern Begeleider coördineert, schoolbesturen en stadsdelen financieren ieder de helft van het schoolmaatschappelijk werk, de schoolarts en de leerplichtambtenaar zijn vaste deelnemers.
- Stadsdelen en stad financieren de mentoraten voor kwetsbare leerlingen in de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs, scholen voor primair en voortgezet onderwijs.
- verbinden zich aan afspraken: het juiste mentoraat voor het juiste kind;
- Sterkere preventieve aanpak voor leerplichtige risicoleerlingen is nodig, het primair voor deze aanpak ligt bij het voortgezet onderwijs, stadsdelen leggen de verbinding met vrije tijdsbesteding van de jongeren en de relatie met inkomen en problematische schulden.
- Alle schooluitvallers zijn administratief gescreend op werkenden en studerende, de resterende groep is thuis bezocht, plaatsingsmogelijkheden in een opleiding, een traject op weg naar werk of hulpverlening zijn gegarandeerd, actie is gezet op de groep 'met de noorderzon vertrokken'.

Alleen de eerste interventie (direct afleggen van huisbezoek) werd ingezet. Navraag leerde dat de professionals op locatie in gesprek met leerlingen en ouders zich zo gesterkt en gesteund wisten door de snelle en georganiseerde 'stok achter de deur', dat alle leerlingen daadwerkelijk kwamen. De 'lik op stuk boodschap' bleek direct effect te hebben. Na het zichtbaar worden van het effect bij de eerste tien casussen, werd de afspraak gemaakt effectief in de hele stad in te zetten.

*Les 9: Doorpakken*

In 2006 werd de winst van de ketenaanpak optimaal benut. Daarmee was op alle niveaus een geweldige versnelling en versterking ingezet.

- Direct na de inrichting van de Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten van het ministerie van Onderwijs werd contact gelegd. De Amsterdamse ketenaanpak gaf van meet af aan doelgerichte aanknopingspunten voor het nieuwe beleid van de minister.
- In maart gaf het nieuwe college van b&w in het programma-akkoord het voorkomen van voortijdig schoolverlaten expliciet hoge prioriteit.
- In het najaar stelden partijen *Jong Amsterdam* (het Lokaal Onderwijs en Jeugd Plan) vast. In het plan zijn veel afspraken opgenomen die in de keten van cruciaal belang zijn. Deze afspraken zijn formeel verankerd. De werkwijze waarmee partijen de afspraken implementeren en uitvoeren, wordt de komende tijd uitgewerkt.
- Zomer 2006 hebben de beide ROC's op initiatief van de gemeente als partij aan het convenantoverleg met het ministerie deelgenomen. Amsterdam heeft hiermee de tripartiete verantwoordelijkheid in convenantafspraken vastgelegd: gemeente,

rijksoverheid en ROC's kunnen hun verantwoordelijkheden alleen optimaal waarmaken wanneer samenhang is geregeld.

- De gemeente Amsterdam heeft in het nieuw gesloten bestuursakkoord stad-stadsdelen het Redesign Leerplicht en RMC uitgewerkt, waarmee zij de eigen organisatie zo inricht dat optimaal ketenverbindingen kunnen worden gelegd, met als belangrijkste doorbraak het besluit om de leerplicht- en RMC-functie voortaan als één gemeenschappelijke service-eenheid voor de hele stad te organiseren.

Het uitgangspunt van dit model is simpel: het kennen, opsporen en oppakken van uitvallers en hen begeleiden naar opleiding of werk. Repareren achteraf heeft alleen maar zin wanneer tegelijkertijd alles in het werk wordt gesteld om de toestroom van nieuwe uitvallers te stoppen (investeren in de eerste kans).

*Les 10: Vasthouden en niet loslaten*

Door deze werkwijze wordt het volgende patroon zichtbaar:

- De bandbreedte strekt zich uit van 0 tot 23 jaar. Problemen op jonge leeftijd en het al dan niet behalen van succes als jong volwassene staan met elkaar in verband.
- Interventies richten zich niet op alles en iedereen, uitgangspunt is doen wat kan en wat nodig is.
- Kern van elke interventie is wat nodig is om opgroeiende jeugd vast te houden.

Om 'vast te houden en niet los te laten' zijn afspraken van verschillende lagen nodig. Begin bij afspraken die binnen partijen zelf gemaakt moeten worden om hun leerlingen vast te houden. Laat verantwoordelijkheden daar waar zij thuishoren en waargemaakt moeten worden en ga er niet te snel omheen organiseren. Help wel bij het voor iedereen zichtbaar maken van gemaakte afspraken. Een stap verder is zorgen voor duidelijkheid waar afspraken tussen verschillende partijen nodig zijn. In deze laag hebben scholen om hun leerlingen vast te houden de medewerking van anderen nodig. Creëer de mogelijkheid om die afspraken te maken en elkaar op de uitvoering ervan aan te spreken. Onderken waar afspraken tussen partijen versterkt moeten worden met bijzondere inspanningen of maatregelen van de overheid en zet die in. In het zesde Ambtswoninggesprek gaven ketenpartners aan vervolgafspraken te willen maken voor de periode januari-juni 2007. De ketenaanpak is nodig om 'elkaar vast te houden en niet los te laten'.