

## 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/2066/43993>

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



Kluwer

a Wolters Kluwer business

Nummer 1, **JANUARI** 2007

# OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID

ORGANISATIE & POLITIEK

De Armeense kwestie

Wie beschermt wederopbouwkunst?

De positie van de Koning



10094760

# **Omslag II**

## **Advertentie**

# Inhoud

Geschiedenis richt zich op het verleden, politiek op de toekomst. Als de politiek zich met de geschiedenis bemoeit, gaat het fout. Het verleden wordt dan voor de eigen boodschap gebruikt, om de eigen identiteit te bevestigen of het historische beeld wordt verheven tot politiek dogma, criterium voor politieke selectie: goed of kwaad. Historisch bewustzijn is mooi, maar in handen van de politiek wordt het gemanipuleerd, ja voor nieuwkomers tot voorwaarde van hun volksvertegenwoordigende taak gemaakt. Alleen de 'zuivere' gedachte telt. Pluralisme, tolerantie, ruimdenkendheid en vrijheid van meningsuiting doen er dan even niet toe. Maar de onontkoombare moraal van de geschiedenis is dat feiten en gebeurtenissen ingewikkelder en tegenstrijdiger zijn dan het lijkt. In de geschiedenis heeft elk gelijk een achterkant, ook in deze *Openbaar bestuur*, uw eigen dodehoekspiegel.

Hoofdredacteur

## Column 7

Prof. dr. H. Reynaert & prof. dr. C. Devos  
Toverkunst op het Binnenhof

## Een brok historie 13

Mr. P.F. van Oosten de Boer  
Hoofdkwartier van Alva's zoon

## Politiek in klank 18

Prof. B. Tromp  
Componist van de Revolutie

## De laan uit! 22

Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand  
'Mijn aanwezigheid is schadelijk voor het regeringsbeleid'

## Column 27

Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel  
Politieke benoemingen

## Boeken 32

## De Armeense kwestie 2

Prof. dr. W.J. van der Dussen

Wat zijn de achtergronden van de Armeense kwestie? Is er in 1915-16 op de Armeniërs genocide gepleegd?

## Zonder interactie geen duurzaam resultaat 8

Ir. Ph.J. van Klaveren, drs. E. Maas, ir. I.F. Oskam, ir. O. Schippers & M.C.R. Thijs

Door de motivatie van de individuele medewerkers aan te spreken kan de slag naar resultaatverantwoordelijk sneller worden gemaakt en bekijken de resultaten beter.

## De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel 14

Mr. drs. J.J.J. Sillen

Opnieuw staat de positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel ter discussie. Er bestaat echter onduidelijkheid over de staatsrechtelijke bevoegdheden van de Koning.

## Overheid en vrijheid van meningsuiting 19

Drs. P. Kok

Bij de beoordeling van de positie van de persvrijheid in Nederland wordt betoogd dat er gevaar dreigt uit de hoek van de communicatieadviseurs. Is dat reëel?

## Monumentale wederopbouwkunst verdient bescherming 23

Drs. R. van Bragt

Wat kan de overheid doen om particuliere eigenaren van voormalige overheidsgebouwen, waarin zich monumentale kunstwerken bevinden, bewust te maken van behoud en beheer?

## Zorg om de jeugdzorg: wat moet beter? 28

Prof. mr. drs. M.R. Bruning

De zorg om de jeugdzorg is inmiddels een belangrijk politiek onderwerp. Welke (wettelijke) maatregelen moet de overheid treffen om de jeugdzorg beter te laten functioneren?

## Virtuele dwangbuis van de overheid 34

Dr. L. Mommers

Vrijwel onopgemerkt wordt dezer dagen het Burger Service Nummer ingevoerd. De voordelen zijn duidelijk, maar hoe zit het met de nadelen?

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

**Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek**, Jaargang 17, Nummer 1, januari 2007. Verschijnt 11 maal per jaar. **Hoofdredacteur** Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel **Redactie** Dr. P. Castenmiller, Drs. C.M.T. van Vliet **Eindredacteur** R.H. Roelen **Uitgever** Marjolijn Voogel **Redactiesecretaris** Josien Beele **Redactieadres** Kluwer bv, t.a.v. J. Beele, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn, Telefoon (0172) 46 64 05, Fax (0172) 46 65 77, E-mail: [jbeele@kluwer.nl](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. **Basisvormgeving** (M/V) ontwerp, [www.mv-ontwerp.nl](http://www.mv-ontwerp.nl) **Opmaak** Verheul en De Geus Communicatie BV.

# De Armeense kwestie

**De verwijdering van drie kandidaatleden van Turkse komaf van de kandidatenlijsten voor de Tweede Kamer vanwege hun standpunt over de Armeense kwestie heeft binnen de Turkse gemeenschap tot veel commotie geleid. Wat zijn de achtergronden hiervan, maar ook van de Armeense kwestie zelf? Is er in 1915-16 op de Armeniërs genocide gepleegd?**

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen werd Nederland eind september 2006 geconfronteerd met een probleem waarmee niemand rekening had gehouden: een controverseronde 'Armeense kwestie'. Deze kwestie is in Nederland weinig bekend. Bij de meesten is er slechts een vage notie van vervolging van Armeniërs in een relatief ver verleden.

Bij de Turken ligt dat anders. Turkije wordt immers over de hele wereld lastig gevallen met het verwijt dat het ontkent dat er tijdens de Eerste Wereldoorlog in Turkije een op de Armeniërs gepleegde genocide zou hebben plaatsgevonden. Deze ontkenning en de reacties hierop vormen de Armeense kwestie. Deze terminologie is verwarrend, omdat het om een Turkse kwestie gaat. Zonder de Turkse ontkenning zou er geen Armeense kwestie zijn. Uiteraard zijn de Armeniërs het meest uitgesproken in hun reactie op de Turkse ontkenning, vooral vanuit de over de hele wereld verspreide Armeense diaspora, maar zij niet alleen.

Als reactie op de Turkse ontkenning zijn in diverse landen parlementen overgegaan tot een 'erkenning' van de Armeense genocide, hetgeen weer tot boze reacties aan Turkse zijde heeft geleid.

De kwestie speelt ook een rol bij de discussies over mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Zo werd in het door Eurlings geschreven rapport over de Turkse kandidatuur geëist, dat Turkije de Armeense genocide erkent. De commissie Buitenlandse Zaken van het Europees Parlement nam dit rapport begin september 2006 aan, maar de eis is er enkele weken later door het Europees Parlement weer uit gehaald.

Niet alleen de Turkse overheid, ook de publieke opinie is in Turkije fel tegen alle 'beschuldigingen' van een Armeense genocide gekant. Dat geldt ook voor de Turkse gemeenschap in Nederland. Ook voor hen is de 'Armeense kwestie' een open zenuw.

## Verwijdering van kandidatenlijsten

De affaire gaat terug op een debat dat op 21 december 2004 in de Tweede Kamer over de onder-

handelingen over het Turks lidmaatschap van de Europese Unie is gevoerd. Met algemene stemmen werd een door Rouvoet (CU) ingediende motie aangenomen, waarin de regering werd verzocht binnen het kader van de dialoog met Turkije 'voortdurend en nadrukkelijk de erkenning van de Armeense genocide aan de orde te stellen'. Minister Bot gaf hierop als reactie dat hij de motie verwelkomde en als ondersteuning van het beleid beschouwde:

*'Ik suggereer u de regering te verzoeken om in het kader van deze dialoog te stimuleren dat Turkije met Armenië op intensievere wijze spreekt over de Armeense genocide van 1915 of woorden van die strekking. Dan wordt het voor Turkije gemakkelijker om nog positiever deze discussie aan te gaan'.*

Dat de motie in het kader van een discussie over de onderhandelingen over een Turks lidmaatschap werd ingediend, is niet toevallig, daar de kwestie van de Turkse ontkenning bij deze onderhandelingen een rol speelt. Omdat de motie op Kamerbrede steun kon rekenen en door de regering werd overgenomen, was er ook in de nationale politiek een uitgesproken standpunt: de Armeense genocide moet 'voortdurend en nadrukkelijk' bij Turkije aan de orde worden gesteld.

De motie trok destijds nauwelijks aandacht. Dat veranderde in september 2006, toen het televisieprogramma Nova aandacht besteedde aan personen van Turkse komaf op diverse kandidatenlijsten voor de Tweede Kamer die in het verleden er uitdrukkelijk blij van hadden gegeven de Turkse ontkenning van de Armeense genocide te onderschrijven. Ayhan Tonca (CDA) bracht dit standpunt in de uitzending nadrukkelijk naar voren. Dat was in strijd met de Kamer motie en het partijstandpunt van het CDA. Omdat Tonca niet bereid was zijn standpunt te herzien, schrapte het partijbestuur hem van de kandidatenlijst. Om dezelfde reden is dat ook gebeurd met Osman Elmaci (CDA).

Het balletje ging ook rollen bij de PvdA, hetgeen leidde tot verwijdering van Erdinç Saçan.

### Commotie

De verwijdering van de drie personen van de kandidatenlijsten leidde tot heftige reacties bij de Turkse gemeenschap. De vrijheid van meningsuiting was in het geding en studenten van Turkse komaf organiseerden een demonstratie met bepleisterde monden. Aan 'Turkse' kandidaatleden zouden specifieke eisen worden gesteld, hun werd de mond gesnoerd. Nederland zat onverwachts en op een niet mis te verstane wijze opgescheept met een zich vervreemd voelende 'allochtone' minderheid. Bij alle commotie is de context uit het zicht verdwenen. Het ging om de principiële vraag of van kandidaatleden voor de Tweede Kamer mag worden verwacht dat zij een partijstandpunt over een belangrijk onderwerp onderschrijven en zich in ieder geval er niet publiekelijk van distantieren. Dit is een logische eis die niets met de vrijheid van meningsuiting heeft te maken. Het is niet verboden de Armeense genocide te ontkennen, maar zo'n standpunt kan wel op de nodige kritiek rekenen. Het Tweede Kamerlid Huizinga-Heringa (CU) heeft weliswaar een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat het ontkennen van genocide strafbaar stelt, maar het ziet er vooralsnog niet naar uit dat dit zal worden aangenomen. De Armeense kwestie heeft ook in de pers de nodige aandacht gekregen. Meer dan eens is naar voren gebracht, dat er een discussie op gang moet komen tussen Turken en Armeniërs. Dat is een verkeerde voorstelling van zaken, omdat er geen Armeens standpunt is (er heeft een genocide plaatsgevonden) versus de Turkse verwerping ervan. Het gaat om niets minder dan de historische waarheid. Het is nogal bizar het voor te stellen alsof het hier om twee 'partijen' zou gaan die over de waarheid tot overeenstemming moeten komen. De historische waarheid gaat iedereen aan, ook de waarheid in de Armeense kwestie.

### Historische achtergronden

Als wordt gesproken over de vervolging en uitroeiing van de Armeniërs tijdens de Eerste Wereldoorlog, worden deze doorgaans als een geïsoleerd fenomeen voorgesteld, dat niet los kan worden gezien van de toenmalige oorlogssituatie. Hoewel de massamoord op de Armeniërs in de context van de Eerste Wereldoorlog heeft plaatsgevonden, kan wat toen is gebeurd niet worden begrepen zonder de voorgeschiedenis erbij te betrekken. De massamoord kan zelfs als de slotfase worden beschouwd van deze voorgeschiedenis, die enkele decennia omvatte.

In de loop van de negentiende eeuw raakte het Ottomaanse Rijk in verval en verloor het in Europa steeds meer gebied, zoals Griekenland, Servië, Roemenië en Bulgarije. Ook bij de Armeniërs ontwikkelden zich nationalistische gevoelens. Deze konden echter niet tot een vorm van onafhankelijkheid leiden, omdat Armeniërs verspreid over het hele gebied van het huidige Turkije leefden,

## Het is niet verboden de Armeense genocide te ontkennen, maar zo'n standpunt kan wel op de nodige kritiek rekenen

met concentraties in Istanbul en de oostelijke provincies. Dat leidde tot toenemende repressie van de Armeense bevolking.

De Europese mogendheden volgden met belangstelling en niet zonder eigen belang de ontwikkelingen in het Ottomaanse Rijk. Na afloop van de Russisch-Turkse oorlog van 1877-1878 werd op het Congres van Berlijn in 1878 voor het eerst expliciet aandacht aan de situatie van de Armeniërs in het Ottomaanse Rijk besteed. Vanwege de toenemende repressie tegenover Armeniërs, werd in artikel 61 van het Verdrag van Berlijn van de Ottomaanse regering geëist dat zij 'undertakes to carry out, without further delay, the improvements and reforms demanded by local requirements in the provinces inhabited by the Armenians (...) It will perio-



Armeense gedeporteerde, foto van Armin T. Wegner (1915)  
Informations- und Dokumentationszentrum Armenien te Berlijn.

dically make known the steps taken to this effect to the Powers, who will superintend their application.’<sup>1</sup>

De hervormingen zijn een dode letter gebleven. Voor de Armeniërs heeft de bemoeienis van de mogendheden alleen maar averechtse gevolgen gehad. Dat bleek in de periode 1894-1896, toen na bloedbaden in Sasso de mogendheden in 1895 met concrete hervormingsplannen voor de zes oostelijke provincies kwamen. Ook deze werden nooit uitgevoerd en in 1895-1896 was zelfs in het hele land sprake van massale moordpartijen op Armeniërs, waarbij naar schatting 80.000 tot 100.000 slachtoffers vielen.

Na de twee Balkanoorlogen (1912-1913), die voor het Ottomaanse Rijk rampzalig verliepen en tot verlies van bijna al zijn Europese bezittingen leidden, werd de kwestie van de hervormingen weer op de politieke agenda van de grote mogendheden gezet. De situatie was inmiddels in zoverre veranderd dat zij niet meer te maken hadden met de Ottomaanse sultan, maar met de Jong Turken, die in 1908 de macht hadden overgenomen. Hun Comité van Unie en Vooruitgang was aanvankelijk door westerse liberale en democratische ideeën geïnspireerd, maar werd geleidelijk louter nationalistisch van karakter. Sinds 1913 kwam het Comité onder de leiding van een driemanschap dat dictatoriale macht wist te verwerven.

Voor de grote mogendheden was dit alles voldoende reden hernieuwd aandacht aan de Armeense kwestie te besteden en de hervormingen nieuw leven in te blazen.<sup>2</sup> Dit leidde tot een overeenkomst tussen de grote mogendheden en het Ottomaanse Rijk, die op 8 februari 1914 werd gesloten. Deze hield in dat op voorstel van de grote mogendheden twee inspecteurs-generaal in Ottomaanse dienst

zouden worden benoemd, die met grote volmachten op de voor de Armeense bevolking noodzakelijk geachte hervormingen in de oostelijke provincies zouden toezien.

De onderhandelingen die tot de overeenkomst hebben geleid, werden van Turkse zijde door leden van het Comité gevoerd. Het was voor hen een vernederende ervaring, omdat de grote mogendheden hen tot de hervormingen en de benoeming van de inspecteurs-generaal hadden gedwongen, terwijl zij de schijn moesten ophouden er zelf achter te staan. Over de inspecteurs-generaal waren Turkije en de mogendheden het eens dat deze niet door een van de grote mogendheden geleverd konden worden, maar van een kleine en neutrale mogendheid afkomstig moesten zijn.

Na veel touwtrekken viel de keuze op de Nederlander L.C. Westenenk en de Noor Hoff. Westenenk was bestuursambtenaar in Nederlands-Indië en kon snel aan het werk, omdat hij begin 1914 in Nederland op verlof was. Op 29 juni van dat jaar vertrok hij voor zijn missie naar Istanbul. Naar zijn standplaats in Erzerum is hij nooit afgereisd, want de oorlog was inmiddels uitgebroken en Turkije was er als bondgenoot van Duitsland bij betrokken. Op 10 augustus ontving Westenenk een brief van Talaat, minister van Binnenlandse Zaken:

*‘Je vous prie de bien vouloir ajourner votre départ, la mobilisation générale, qui comprend aussi les fonctionnaires et les circonstances graves actuelles rendant impossible l’application des réformes sanctionnées.’*

#### Een nieuwe Armeense kwestie

Met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog kwam een voorlopig einde aan de Armeense kwestie. Het definitieve einde kwam in de periode vanaf april 1915, toen het bewind van het Comité van Unie en Vooruitgang overging tot massale moordpartijen op en deportaties van de Armeense bevolking. De vraag is nu of van een op de Armeniërs gepleegde genocide kan worden gesproken. De Turkse ontkenning van een genocide en de reacties hierop worden als de ‘Armeense kwestie’ aangeduid. Het gaat echter om een geheel andere Armeense kwestie dan die welke tot het begin van de vorige eeuw als zodanig bekend stond. Bij de laatste (Armeense kwestie I) ging het om het probleem van de positie van de Armeniërs in het Ottomaanse Rijk, terwijl het bij de eerste (de huidige, Armeense kwestie II) gaat om de vraag of er tijdens de Eerste Wereldoorlog een genocide op de Armeniërs is gepleegd. Er is in zoverre sprake van een relatie tussen beide, dat in de Armeense kwestie II de vraag speelt in hoeverre de Armeense kwestie I

[1] E. Hertslet, *The map of Europe by treaty*, London 1891, p. 2796.

[2] Jan van der Dussen, De kwestie van de Armeense hervormingen in 1913-1914, in: idem, *Geschiedenis en beschaving. Kritische opstellen over verleden, heden en toekomst*, Verloren, Hilversum 2005, p. 65-90.



Achtergelaten kinderen van Armeense gedeporteerden (collectie Armin T. Wegner) Informations- und Dokumentationszentrum Armenien te Berlijn.

een rol heeft gespeeld in de al dan niet plaats gevonden hebbende genocide. In de huidige discussies over de Armeense genocide krijgt dit aspect ten onrechte weinig aandacht, want zonder een Armeense kwestie vóór 1915 zou de genocide niet hebben plaatsgevonden, zodat de relatie tussen beide van wezenlijk belang is.

### Genocide of niet?

In de Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, die de Verenigde Naties in 1948 aannam, wordt genocide omschreven als 'acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group'. Het centrale begrip in deze definitie is *intent*. Het is een problematisch begrip, omdat het meestal moeilijk, zo niet onmogelijk is een bedoeling empirisch aan te tonen, laat staan te bewijzen, zeker bij een gecompliceerd verschijnsel als dat van genocide, waarbij vele personen betrokken zijn. Bij een genocide zijn we van bewijsmateriaal afhankelijk. Bij de Armeense genocide wordt het vaak voorgesteld alsof de Turkse archieven uitsluitend zouden moeten geven. Deze zijn echter nog niet volledig vrijgegeven. Dit betekent echter niet dat uit andere bronnen geen belangwekkende informatie zou kunnen worden verkregen.

In 2005 is een belangrijke bronnenpublicatie gepubliceerd, waaraan niemand die in de Armeense kwestie is geïnteresseerd (zowel in de eerste als tweede vorm) voorbij kan gaan. Het zijn de door Wolfgang Gust uitgegeven documenten uit het politieke archief van het Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>3</sup> Als bondgenoot van Turkije en actief betrokkene bij de oorlog van dit land tegen de Entente-mogendheden, was Duitsland zeer goed over de situatie in Turkije geïnformeerd.

Naast de ambassade in Istanbul, beschikte het in Turkije over een aantal over het land verspreide consulaten. Uit de correspondentie van onder meer de Duitse ambassadeurs blijkt niet alleen dat zij zeer goed waren geïnformeerd over wat zich met betrekking tot de Armeniërs in Turkije afspeelde, maar dat zij zich hierover ook grote zorgen maakten. Zij waren vooral bang, dat hun vijanden in de oorlog uit propagandaoverwegingen de Duitsers ervan zouden betichten bij de moordpartijen op en deportaties van de Armeniërs betrokken te zijn. Naast de gepubliceerde bronnenuitgave beheert Gust ook een uitvoerige website ([www.armenocide.net](http://www.armenocide.net)), waarin de bronnen zijn weergegeven.

De Duitse documenten maken het erg onwaarschijnlijk dat er in Turkije in 1915-1916 geen op de Armeniërs gepleegde genocide heeft plaatsgevonden (hoewel dat woord toen niet bestond). Zo

schrijft de Duitse ambassadeur Wangenheim op 17 juni 1915 aan rijkskanselier Bethmann Hollweg 'dass die Verbannung der Armenier nicht allein durch militärische Rücksichten motiviert ist, liegt

## De Duitse documenten maken het erg onwaarschijnlijk dat er in Turkije in 1915-1916 geen op de Armeniërs gepleegde genocide heeft plaatsgevonden

zutage.' Hij voegt hieraan toe dat Talaat 'ohne Rückhalt' aan de Duitse consul-generaal in Istanbul Mordtmann had gezegd

*dass die Pforte den Weltkrieg dazu benutzen wollte, um mit ihren inneren Feinden - den einheimischen Christen - gründlich aufzuräumen, ohne dabei durch die diplomatische Intervention des Auslandes gestört zu werden; das sei auch im Interesse der mit der Türkei verbündeten Deutschen, da die Türkei auf diese Weise gestärkt würde.*<sup>4</sup>

Op 7 juli 1915 bericht Wangenheim aan de rijkskanselier dat

*'die Art, wie die Umsiedelung [van de Armeniërs] durchgeführt wird, zeigen dass die Regierung tatsächlich den Zweck verfolgt, die armenische Rasse im türkischen Reiche zu vernichten.'*<sup>5</sup>

Op 16 juli stuurt Wangenheim een bericht van de Duitse vice-consul in Samsun, waarin deze zegt: 'es handelt sich um nichts weniger als um die Vernichtung oder gewaltsame Islamisierung eines ganzen Volkes'. 'Es ist das eiserne Prinzip der jetzt Herrschenden, die ganze Türkei zu islamisieren und jedes sich bietende Mittel dazu anzuwenden', staat even verder te lezen.<sup>6</sup>

Sprekend over de Turkse regering heeft de nieuwe Duitse ambassadeur in Istanbul Wolff-Metternich het in een brief van 10 juli 1916 over 'der Durchführung ihres Programms: Erledigung der Armenischen Frage durch die Vernichtung der armenischen Rasse' en dat zij 'steht jetzt im Begriff, die letzten Ansammlungen von Armeniern, welche die erste Deportation überstanden haben, aufzulösen und zu zerstreuen'.<sup>7</sup> De Duitse ambassadeur Kühlmann heeft het in een brief van 16 februari 1917 aan de rijkskanselier over de 'im grossen Umfange durchgeführte Armenierverschickung' en de 'Ausrottungspolitik'.<sup>8</sup>

Omdat in de definitie van het begrip *genocide* van een bedoeling (*intent*) wordt gesproken, is ten aanzien van de Armeense genocide de vraag cruciaal

[3] Wolfgang Gust ed., *Der Völkermord an den Armeniern 1915/16. Dokumente aus dem Politischen Archiv des deutschen Auswärtigen Amts*, Klampen Verlag, Springe 2005.

[4] Gust, *Der Völkermord*, p. 171.

[5] *Ibidem*, p. 185.

[6] *Ibidem*, p. 208-209.

[7] *Ibidem*, p. 475.

[8] *Ibidem*, p. 547.



of er van Turkse zijde inderdaad een bewuste politiek is gevoerd. Een bedoeling kan immers niet los worden gezien van een motief. De enkele hier weergegeven citaten (die rijkelijk kunnen worden aangevuld) zijn wat het motief betreft duidelijk: het ging om de ‘Erledigung der Armenischen Frage’ en de politiek die hiervoor werd gehanteerd was rigoureuus: de ‘Vernichtung’ en ‘Ausrottung’

## ‘It may be said categorically that the killing did constitute a genocide – every aspect of the United Nations’ definition of the crime is applicable’

van de Armeense bevolking. Talaat, de belangrijkste en meest invloedrijke Turkse machthebber, heeft zich ook expliciet over het genoemde motief uitgelaten.

### Verwarring

De discussies over de Armeense kwestie hebben zich op een weinig verhelderende wijze op het begrip *genocide* toegespitst. In *Trouw* van 4 oktober 2006 lieten de Kamerleden Albayrak en Timmermans (PvdA) zich over dit begrip uit:

**‘In het volkenrecht is de term ‘genocide’ zeer precies omschreven. Om ‘officieel’ als genocide te worden aangemerkt, moet bewezen worden dat de volkerenmoord doelbewust is opgezet en uitgevoerd om een bepaalde bevolkingsgroep uit te moorden. Dat bewijs is formeel nooit geleverd in de Armeense kwestie.’**

Het is nogal wonderlijk de Armeense genocide tot een volkenrechtelijk vraagstuk gereduceerd te zien. Dat is juridisch gezien een onmogelijke constructie, omdat het begrip toen niet bestond (het is in 1944 door Lemkin geïntroduceerd), zodat het ook niet achteraf in strafrechtelijke zin kan worden gehanteerd, afgezien van het feit dat niemand ter verantwoording kan worden geroepen voor gebeurtenissen die negentig jaar geleden hebben plaatsgevonden. De reductie van de Armeense genocide tot een volkenrechtelijke kwestie is dan ook niet meer dan een retorische truc om de Armeense genocide uit het zicht te laten verdwijnen. Volkenrechtsgeleerden zijn niet gekwalificeerd zich met de studie van het (verre) verleden bezig te houden. Daar zijn historici voor. Alleen zij kunnen beoordelen of de volkerenmoord ‘doelbewust is opgezet en uitgevoerd om een bepaalde bevolkingsgroep uit te moorden’. Dat bewijs is volgens Albayrak en Timmermans in de Armeense kwestie

‘formeel nooit geleverd’. Historici baseren hun oordelen inderdaad op bewijsmateriaal, maar zij zullen nooit van een ‘formeel’ bewijs spreken. Zoiets bestaat niet in de geschiedwetenschap. Het is een juridisch begrip en dat kan, zoals gezegd, geen rol in de discussies over de Armeense genocide spelen.

De Britse historicus David Bloxham laat er in zijn recente belangwekkende studie *The great game of genocide* geen twijfel over bestaan of van genocide sprake is geweest: ‘It may be said categorically that the killing did constitute a genocide – every aspect of the United Nations’ definition of the crime is applicable’. Hij voegt hier echter aan toe: ‘but recognizing that fact should be a by-product of the historian’s work, not its ultimate aim or underpinning.’<sup>9</sup> Dat betekent dat de historicus niet de stoel van de rechter moet willen innemen, evenmin als het volkenrecht de rol van de geschiedwetenschap kan overnemen. In de discussies over de Armeense genocide worden op een uiterst verwarrende wijze politieke, juridische en historische argumenten door elkaar gehanteerd. Dit wordt veelal bewust gedaan, om hiermee het probleem te mystificeren en zo te *verharmlosen*.

In 1918 verscheen het boekje *Marteling der Armeniërs in Turkije. Naar berichten van ooggetuigen*, uitgegeven door het Nederlands Comité tot hulpbetoon aan de noodlijdende Armeniërs. Van dit Comité maakten onder meer de Tweede Kamerleden De Savornin Lohman, Patijn en Ruijs de Beerenbrouck en de Eerste Kamerleden Van der Feltz, De Vos van Steenwijk en Van der Does de Willebois deel uit. In de inleiding staat:

**‘Het is nauwelijks te gelooven, dat in de twintigste eeuw de uitroeiing van nagenoeg een geheel volk onder zoo ontzettende omstandigheden, op onzen aardbodem nog mogelijk was. Doch alleszins geloofwaardige getuigenissen van neutrale consulaire ambtenaren, van Duitse en Zwitsersche hoofden en ondergeschikten van zending en onderwijs, zijn bij boekdeelen aanwezig en nemen allen twijfel weg.’**

Die twijfel is er nu wel en wordt in ieder geval gezaaid. Dat is nogal bizar, gezien de talloze studies die over het onderwerp sindsdien zijn verschenen. Bovendien is er nieuw bewijsmateriaal. De Duitse diplomatieke berichten zijn van groot belang, vooral omdat zij, als bondgenoot van Turkije, uit onverdachte hoek komen. Als de Armeense kwestie als een kwestie wordt beschouwd, verdient zij serieuze aandacht en niet de speelbal te worden van opportunistische politiek.

[9] D. Bloxham, *The great game of genocide. Imperialism, nationalism, and the destruction of the Ottoman Armenians* (Oxford University Press, Oxford 2005) p. 95. Boris Barth, *Völkermord im 20. Jahrhundert. Geschichte, Theorien, Kontroversen*, Verlag D.H. Beck, München 2006. Onder ‘Fälle von eindeutigem Völkermord’ rekent hij de massamoord op de Armeniërs, de Holocaust en de volkerenmoord in Ruanda in 1994. Hans-Lukas Kieser en Dominik J. Schaller eds., *Der Völkermord an den Armeniern und die Shoah*, Chronos Verlag, Zürich, 2002.

# Toverkunst op het Binnenhof

**J.K. Rowling is nog druk in de weer met haar volgende en wellicht laatste boek over Harry Potter. Ze wilde Harry zelfs naar het rijk der hemelen wegtoveren. Maar dat stootte op verzet. Helden sterven niet. De titel van de nieuwe Potter is nog onbekend.**

**D**e Nederlandse verkiezingen leveren gelukkig enkele suggesties op. Want de vleesgeworden Harry in volwassen versie verraste vriend en vooral vijand. Misschien zit er iets in Harry strikes again. Hoewel. Harry moet in het laatste boek zijn meerdere erkennen in een andere toveraar, maar leefde daarna nog lang en gelukkig. Dat levert een open filmeinde op waar iedereen mee kan leven. Harry van het Binnenhof is het toveren nog niet verleerd. De in de ogen van Freya Van den Bossche stijve, truttige en kleinburgerlijke Balkenende kwam terug van een verloren positie en werd, samen met de SP, als overwinnaar van de stembusslag gezien. Hoewel de SP dat aureool ook echt verdiende, wegens de forse zetelwinst, was dat bij MP JP enigszins overdreven. Het CDA deed het beter dan verwacht, maar niemand kan er omheen: zijn kabinet verloor zwaar, ook het CDA liet enkele zetels vallen en dus heeft Nederland niet meteen het saneringsbeleid van de afgelopen jaren een hart onder de riem gestoken. Soit. In Vlaanderen gebeurde tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 iets gelijkaardigs: de VLD verloor zwaar, maar minder dan verwacht, waarna iedereen deed alsof de VLD het eigenlijk goed gedaan had. Collectieve zinsverbijstering, onder de noemer perceptiemanagement, is een klassieke politieke aandoening.

Guitige Harry – nu met seksleven – toverde het CDA voor de derde keer op een rij om tot grootste politieke partij van Nederland. Kontje Wouter, de gedoodverfde kandidaat-bewoner van het Torentje, werd ondanks de raad van meester-tovenaar Steve ‘Stunt’ Stevaert het bos in gestuurd. Al zou het best wel eens kunnen dat Bos niet genoeg naar Stevaert luisterde. De draaikont, die zich zelfs met de verkeerde stemkaart aanbod, leed aan behaagzucht. Hij wou zo graag midden in bed blijven liggen, dat de doorligwonden de PvdA vandaag pijnlijk duidelijk maken dat partij kiezen de essentie van politiek is. Kiezers, zelfs Nederlandse, raken te vlotte politici snel moe. Een politicus met een lelijke smoel, een gebrek, een grote mond, maar met het hart op de juiste plaats heeft meer garanties op overleven.

Harry was niet de enige tovenaar, hoewel zijn kunsten niet meer deden dan het schip overeind houden en de averij beperken. De onevenaarbare

meester van dienst was Jan Marijnissen, die zijn SP van 9 naar maar liefst 25 zetels toverde. Deze prestatie zette de forse winst van Wilders, tsunami-Geert voor vrienden, in de schaduw. In Nederland is een anti-islamprogramma ook in het post-Fortuyntijdperk een succesrecept. Nederland ligt nog steeds met zichzelf in de knoop. Het uiteenspatten van de illusie van het voorbeeldige en tolerante poldermodel is nog niet verwerkt. In dit overgangsnederland werden zelfs konijnen uit de electorale stemhokjes getoverd. De Partij voor de Dieren komt met twee zetels voor het eerst in de Tweede Kamer. Mekkeren zal in die Tweede Kamer niet meer verboden kunnen worden.

Alle partijen die zich gematigd opstelden, werden tot stilstand gebracht of achteruit geslagen. Partijen met scherpe standpunten werden beloond. De zoektocht naar duidelijke antwoorden in deze onduidelijke tijden speelt onmiskenbaar in het voordeel van de uitgesproken stellingen. Maar helpen ze nadien oplossingen te vinden? Dragen ze bij tot het vinden van een vergelijk? Verkiezingen winnen en beleid voeren, het blijven twee heel verschillende bezigheden. In november 1991 beleefde Vlaanderen haar Zwarte Zondag, de electorale doorbraak van het Vlaams Blok.

Al meer dan 15 jaar zoeken Vlaamse toverars naar een uitweg uit dit kille bos. Na veel verloren jaren lijkt de kentering te komen. Vooral omdat het Vlaams Belang wellicht haar groeitop heeft bereikt en de afdaling is ingezet. Maar ook omdat de overige partijen stilaan wat zelfvertrouwen winnen en duidelijke opties nemen. Uiteindelijk heeft het Vlaams Belang als zweeppartij zijn effect niet gemist. Pathos is ingeruild voor nuchterheid. De tijd van assepoester Nederland als gidslaan en het schandalige België als de zeven dwergen ligt al enkele jaren achter ons, maar Vlaamse politici en wetstraatwatchers – België trekt in het voorjaar van 2007 naar cruciale federale verkiezingen – proberen onvertogen lessen uit de Nederlandse verkiezingen te trekken. Maar dat is moeilijk geworden, want de verschillen tussen Vlaanderen en Nederland zijn groot. Toch is het devies alom: blij jezelf. Authenticiteit loont, ondanks al die dwaze peilingen en Amerikaanse toestanden.

*Reynaert Devos*

# Zonder interactie geen duurzaam resultaat

**De landelijke politiek en de burger hameren op transparantie en resultaatverantwoording. Ambtenaren staan dan voor de opgave met medewerkers de slag te maken naar resultaatverantwoordelijk werken. Door de motivatie van de individuele medewerkers aan te spreken, kan deze verandering sneller worden gerealiseerd en beklijven de resultaten beter.**

In Nederland worden veranderprocessen binnen overheden meestal planmatig opgezet. Dergelijke trajecten kenmerken zich door een vastomlijnde resultaatbeschrijving en een helder uitgestippeld pad. Planmatigheid en beheersing zijn de sleutelwoorden. Deze aanpak leidt in de praktijk niet altijd tot het beoogde resultaat. Daarnaast kenmerkt zowel de centrale als de lokale overheid zich door een relatief laag verandervermogen en een geringe steun voor veranderprocessen.

## Andere aanpak

In organisaties waarin verandermanagers strategieën kiezen die op interactie en participatie zijn gericht, is er een veel positiever oordeel over het verandervermogen dan wanneer een planmatige

vaak niet als zodanig ervaren. Initiatoren en begeleiders van veranderprocessen laten kansen in de interactie liggen. Als de interactie al wordt aangegaan, gebeurt het volgende:

- de verleiding is aanwezig vooral 'maakbare' elementen in de interactie mee te nemen, zoals competentieontwikkeling en taakverrijking of -verbreding; een 'niet-maakbaar' element als (intrinsieke) motivatie durft men amper te adresseren,
- er wordt zelden geredeneerd vanuit individuele onderwerpen; de benadering en daarmee de interactie gaan vaak uit van generalisatie ten aanzien van groepen binnen de organisatie.

De interactie tussen leidinggevend en medewerkers kan aangescherpt worden. Uit een literatuurstudie van FNV Bondgenoten uit 2004<sup>2</sup> blijkt, dat Nederlanders over een hoge arbeidsmoraal beschikken. 87% van de Nederlanders vindt dat arbeid een tamelijk belangrijke of zeer belangrijke waarde in het leven vertegenwoordigt. In vergelijking met andere landen is vooral de Nederlandse hoogopgeleide professional veel minder gericht op externe motivatoren als bijvoorbeeld salaris dan op de inhoud van het werk en het leggen van contacten. Men kan dus verwachten dat het benutten van intrinsieke motivatie daadwerkelijk aan het verhogen van de slaagkans van verandertrajecten kan bijdragen.

## Veranderen van binnenuit

In de literatuur worden geen vastomlijnde plannen voorgesteld die via een communicatieoffensief over de organisatie worden uitgerold, maar dialoog en gezamenlijke visieontwikkeling in zowel het bepalen van de benodigde verandering als in het vaststellen van de weg daar naar toe. Dat gebeurt omdat een grote kracht schuilt in het

## De Nederlandse hoogopgeleide professional is veel minder gericht op salaris dan op de inhoud van het werk en het leggen van contacten

veranderstrategie of een machtstrategie wordt gekozen. Resultaatverwachting wordt beïnvloed door vertrouwen in de haalbaarheid en het geloof in de noodzaak van verandering. Werkman, Boonstra en Elvin.<sup>1</sup> veronderstellen een positieve relatie tussen het genereren van steun voor de verandering (het doel van het proces) en het verlangen bij medewerkers en leidinggevend een bijdrage aan het veranderproces te leveren. Wanneer men wordt uitgenodigd in het veranderproces te participeren en als ideeën serieus worden genomen, zullen de steun en inzet voor het veranderproces toenemen. Kanttekening hierbij is, dat ook bij veranderprocessen die bewust als interactief worden ingezet, de medewerkers dit

[1] Werkman, R. e.a. (2005). Complexiteit en weerbaarheid in veranderprocessen; patronen in het verandervermogen van Nederlandse organisaties, *Tijdschrift M&O*, nr. 5.

[2] Warning, J. (2004). Is Nederland lui?, FNV Bondgenoten.

uitzoeken wat individuele medewerkers beweegt en in het hen op een goede manier betrekken bij veranderprocessen, het benutten van motivatie. In principe zou het mooi zijn als hier exclusief de intrinsieke motivatoren worden benut. De werkelijkheid vraagt een genuanceerder beeld: in de praktijk liggen extrinsieke en intrinsieke motivatie dicht tegen elkaar aan. Een veelgebruikte definitie van beide termen luidt als volgt:<sup>3</sup>

- **Intrinsieke motivatie:** mensen werken en handelen vanuit zichzelf en dus zonder tussenkomst van andere personen of factoren, ze worden van binnenuit geprikkeld. Het gaat niet zozeer om het resultaat van de activiteit, maar om de activiteit zelf.
- **Extrinsieke motivatie:** mensen werken en handelen omdat ze door iets buiten zichzelf ertoe worden aangezet, ze worden van buitenaf geprikkeld. Het gaat om de resultaten van de activiteit. Factoren die aan extrinsieke motivatie gekoppeld kunnen worden zijn bijvoorbeeld beloningen en bestraffingen (arbeidsvoorwaarden, promotie en demotie, verhoging en inhouding van salaris, resultaatafhankelijke bonussen, overplaatsing.

Motivatie mag echter niet worden gemanipuleerd. De motivatie van medewerkers mag wel worden gestimuleerd en ontlokt. Dit is een ragfijn onderscheid.

Kouwenhoven legt een koppeling tussen motivatietheorie en organisatiepraktijk.<sup>4</sup> Hij noemt het instrumentarium de zeven bronnen van arbeidsvreugde. Dit biedt de gelegenheid de invloed van verandering op intrinsieke motivatie hanteerbaar te maken. Arbeidsvreugde bestaat uit zeven bronnen:

- Fysiek welbevinden, het fundament voor arbeidsvreugde: men voelt zich gezond en werkt in een veilige omgeving met aantrekkelijke werk-omstandigheden.
- Collegialiteit, men voelt zich thuis op het werk en staat in goed contact met collega's.
- Waardering en vertrouwen, men kan de eigen ideeën in het werk kwijt en krijgt daar waardering voor; dit geeft vorm aan de eigen autonomie en vergroot het gevoel van eigenwaarde.
- Goede prestaties, het gevoel hebben dat men competent is en succes heeft door het zien van de resultaten van het werk.
- Groei, de mogelijkheid hebben de eigen kernkwaliteiten en talenten te ontplooien.

- Werken met hart en ziel, op het werk zichzelf kunnen zijn, datgene doen wat men echt wil en waar men goed in is en daarmee persoonlijk betrokken zijn bij het werk.
- Hogere zingeving, werk doen dat bijdraagt aan iets dat groter is dan zichzelf, dat een diepere betekenis geeft aan wie men is en wat men doet en waarop men trots kan zijn.

Alhoewel het onderscheid tussen extrinsieke motivatie en intrinsieke motivatie vrij rigide wordt voorgesteld, zijn er auteurs die dit nuanceren, omdat sommige typisch intrinsieke elementen ook door de omgeving opgeroepen kunnen worden. Deci en Ryan<sup>5</sup> onderscheidden een derde

## Er lijkt een schemergebied te bestaan waar intrinsieke motivatie van een persoon en de omgeving waarin deze persoon zich bevindt, elkaar raken

categorie, namelijk geïnternaliseerde motivatie: mensen voeren taken uit waarvoor zij noch intrinsiek noch extrinsiek zijn gemotiveerd, omdat ze aan regels en verwachtingen van hun omgeving willen voldoen. Er lijkt dus een schemergebied te bestaan waar intrinsieke motivatie van een persoon en de omgeving waarin deze persoon zich bevindt, elkaar raken. De beïnvloedbaarheid van de omgeving geeft de initiatoren en begeleiders van veranderprocessen een uitgelezen mogelijkheid door de juiste randvoorwaarden te scheppen ruimte te geven aan de intrinsieke motivatie van professionals en daarmee de kans op succes van de verandering te vergroten.

### Instrumenten

Hoe kan intrinsieke motivatie bewust in het veranderproces worden gebruikt? In de literatuur met een organisatie- of veranderekundig perspectief is het begrip motivatie onderbelicht. Wanneer er aandacht is voor motivatie van medewerkers, wordt geen onderscheid tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie gemaakt. Ook wordt het begrip gebruikt in de betekenis van motiverende maatregelen die op het extrinsiek motiveren van medewerkers zijn gericht om met een bepaalde verandering mee te gaan. Intrinsieke motivatie krijgt weinig specifieke aandacht en komt vooral aan bod in de vorm van coachen van individuele medewerkers en outplacementtrajecten. Vanuit personeelsmanagement is er nog minder aandacht voor motivatie; competentie management en talen-

[3] Vinke, R., (2004). *Zoeken naar intrinsieke motivatie*. Den Haag, Reed Business Information.

[4] Kouwenhoven, K. (2005). *De zeven bronnen van arbeidsvreugde; methode voor werken met plezier en goed presteren*. Beekbergen: Dialoog.

[5] Deci, E.L. & R.M. Ryan (1985). *Intrinsic Motivation and Self-determination in Human Behavior*, New York/London: Plenum Press.

ten van medewerkers krijgen meer aandacht. De motivatieliteratuur biedt wel enkele instrumenten die bij het verkrijgen van inzicht in de (intrinsieke) motivatie van medewerkers van nut kunnen zijn. Een geïntegreerde benadering van intrinsieke motivatie ontbreekt echter in een specifiek veranderkundige context. Het aanspreken van intrinsieke motivatie van medewerkers biedt grote kansen voor het vergroten van de slaagkans

en inzet die medewerkers tijdens het proces willen leveren. De mate waarin een medewerker voor het resultaat (de verandering zelf) en voor het veranderproces is gemotiveerd is sterk verschillend. De intrinsieke motivatie verschilt per individu. De gevoelens die individuen hebben of uitspraken die ze doen zijn een indicatie voor hun motivatie voor het veranderproces en motivatie voor het resultaat van de verandering. Met deze indicaties kan gericht(er) op de inzet van alle betrokkenen bij een veranderproces worden gestuurd, zowel van de medewerkers als van de manager of bestuurder, in de rol van opdrachtgever. Zo zijn leidinggevend in staat zichzelf en anderen ten aanzien van een veranderproces de best passende rol te geven. Het gaat om inzicht in twee niveaus van verandermotivatie: hoe staan betrokkenen, individueel en in een groep, tegenover het veranderproces en tegenover het gepercipieerde resultaat van de verandering?

## Het aanspreken van intrinsieke motivatie van medewerkers biedt grote kansen voor het vergroten van de slaagkans van een beoogde verandering

van een beoogde verandering. Activiteiten gedreven vanuit intrinsieke motivatoren leiden tot een duurzamer resultaat dan activiteiten die van buitenaf worden opgelegd. Alle mensen zijn tenslotte op een bepaalde manier intrinsiek gemotiveerd. De sleutel ligt bij het stimuleren van mensen door hun eigen drijfveren te mobiliseren.

### Handreiking

Hierin wordt een tweedeling gemaakt in de houding van betrokkenen ten aanzien van het veranderproces: de verwachting van medewerkers over het verloop en de gevolgen van het veranderproces voor zichzelf en de organisatie en de steun

### Verandermotivatie

Verandermotivatie wordt geïnventariseerd tijdens een gesprek tussen leidinggevend en medewerkers over hun houding tegenover de beoogde verandering en de weg daar naar toe. Gespreksonderwerpen die concreet aangesneden kunnen worden, zijn:

- verwachtingen over het resultaat van de verandering,
- de rol die de medewerker voor jezelf weggelegd ziet in het veranderproces,

Bronnen van arbeidsvreugde:	MOTIVATIE VOOR <b>RESULTAAT</b> VAN HET VERANDERPROCES		
	LAAG		HOOG
Fysiek welbevinden & Collegialiteit	... maken mijn werkomstandigheden minder aantrekkelijk."	... bieden mogelijk een verbetering van mijn werkomgeving."	... vind ik absoluut noodzakelijk."
Waardering en vertrouwen	... betekenen een inperking van mijn autonomie."	... bieden mij misschien meer ruimte om mijn eigen ideeën kwijt te kunnen in het werk."	... geven mij de ruimte en autonomie die ik nodig heb."
Goede prestaties	... geven mij het gevoel dat ik mijn werk minder goed kan doen."	... geven mij meer kans op succes."	... geven mij de kans om een zichtbare bijdrage te leveren."
Groei	... roepen bij mij grote onzekerheid op."	... zijn prima, maar bieden mij persoonlijk niet zoveel."	... bieden mij persoonlijk kansen."
Werken met hart en ziel & Hogere zingeving	... maken mijn werk minder aantrekkelijk en betrokkenheid minder."	... kunnen mijn betrokkenheid bij het werk vergroten."	... zorgen ervoor dat mijn werk iets wordt waar ik echt trots op kan zijn."

Tabel 1. Uitspraken over motivatie voor het resultaat van het veranderproces

- persoonlijke kansen die de beoogde verandering biedt,
- persoonlijke kansen die het veranderproces biedt,
- aspecten van de verandering die aanspreken of juist niet,
- mate van tevredenheid met de huidige werksituatie,
- toekomstverwachtingen voor de organisatie-eenheid of zichzelf,
- eventueel waargenomen verschil in houding of gedrag van de medewerker als het gesprek gaat over de oude (huidige situatie) en nieuwe situatie (toekomst),
- persoonlijke groei.

Uiteraard staat het vrij 'kansen' in 'bedreigingen' vertalen, afhankelijk van het gesprek.

Om inzicht te krijgen in de mate van motivatie voor het resultaat van de verandering en de mate van motivatie voor het veranderproces hebben we een aantal karakteristieke uitspraken, gebaseerd op de zeven bronnen van arbeidsvreugde van Kouwenhoven, verzameld en gerelateerd aan de zeven bronnen van arbeidsvreugde (zie tabel 1 en 2). Voor beide aspecten wordt een schaal van laag naar hoog gehanteerd.

Naar aanleiding van de indrukken tijdens het gesprek tussen leidinggevend en medewerkers

kan op basis van de uitspraken in tabel 1 worden beoordeeld of de desbetreffende persoon laag of hoog gemotiveerd is voor het resultaat van het veranderproces. Om een indruk te krijgen van de motivatie (of de afwezigheid ervan) voor het veranderproces kunnen de uitspraken tijdens het gesprek tussen leidinggevende en medewerker aan de hand van tabel 2 worden geverifieerd.

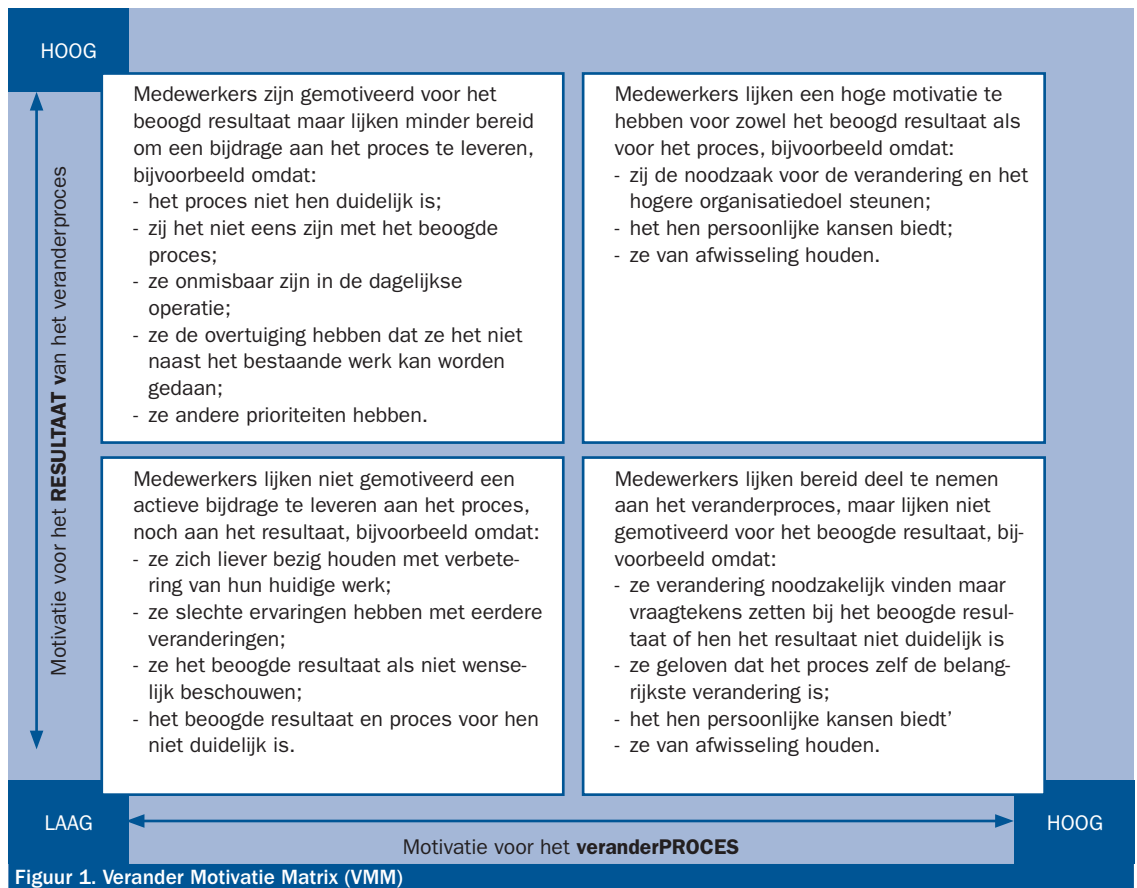
## Benut waarnemingen uit de dagelijkse praktijk om het beeld van de intrinsieke motivatie van de medewerker in te kleuren

Hierbij is het bekend dat er een losse koppeling kan bestaan tussen denken en doen.<sup>6</sup> Mensen zeggen soms het ene en voelen en menen het andere echt. Benut waarnemingen uit de dagelijkse praktijk om het beeld van de intrinsieke motivatie van de medewerker in te kleuren. Bij voorkeur reflecteert de leidinggevende ook op zijn of haar eigen houding tegenover beide aspecten. Op deze wijze kan een beeld van alle betrokkenen bij het veranderproces worden verkregen waar het gaat om de motivatie voor het veranderproces en het resultaat van het veranderproces. Door voor beide aspecten een schaal van laag naar hoog te hanteren, kunnen betrokkenen gepositio-

[6] Weick, K. E. (1979). The Social Psychology of Organizing, McGraw-Hill Humanities.

	MOTIVATIE VOOR VERANDERPROCES		
	LAAG		HOOG
	"De beoogde veranderingen..."		
Bronnen van arbeidsvreugde:	"Ik werk het liefst met mijn vaste groep collega's."	"Ik vind het leuk om zo nu en dan met anderen buiten mijn afdeling samen te werken."	"Ik werk graag in wisselende multidisciplinaire teams."
Collegialiteit	"Ik concentreer me het liefst op mijn eigen dagelijkse werkzaamheden."	"Ik vind het fijn als ik mijn ideeën worden meegenomen in het veranderproces."	"Bijdragen aan het slagen van het veranderproces vergroot mijn gevoel van eigenwaarde."
Waardering en vertrouwen	"Ik werk graag met vastomlijnde doelstellingen waarbij ik het resultaat van mijn werk kan zien."	"Ik wil best een bijdrage leveren aan het veranderproces als het niet ten koste gaat van mijn werk."	"Ik vind het niet erg als mijn bijdrage niet zichtbaar is zolang het proces maar is geslaagd."
Goede prestaties	"Verandering roept bij mij grote onzekerheid op."	"Deelname aan het veranderproces is een leerervaring voor mij."	"Deelname aan het veranderproces biedt mij persoonlijk kansen."
Groei	"Het goed doen van mijn dagelijks werk en is iets waar ik trots op ben."	"Ik ben er trots op als ik een bijdrage heb kunnen leveren aan het veranderproces."	"De organisatie verder helpen is voor mij een hoger doel waar ik graag aan bijdraag."
Werken met hart en ziel & Hogere zingeving			

Tabel 2. Uitspraken over motivatie voor het veranderproces



Figuur 1. Verander Motivatie Matrix (VMM)

neerd worden in de Verander Motivatie Matrix (VMM, zie figuur 1). Een positieve houding tegenover zowel het resultaat van de verandering als het veranderproces zelf (hoog op zowel de verticale als de horizontale as) resulteert in een positie in het kwadrant rechtsboven. Het tegenovergestelde geldt als de indruk bestaat dat de medewerker een negatieve houding heeft (kwadrant linksonder). Uiteraard zijn er nog twee combinatiemogelijkheden, die resulteren in de kwadranten rechts-onder en linksboven. De leidinggevende krijgt hiermee een indruk in welke mate een beoogde

verandering past bij de organisatie, de drijfveren van haar mensen en in hoeverre de mensen klaar zijn voor de voorgenomen verandering.

**Besluit**

Aandacht voor intrinsieke motivatie van individuele medewerkers helpt succesvol veranderen. Door bij de start van een veranderproces de intrinsieke motivatie van individuele medewerkers aan te spreken, kan de verandering van inspanningsnaar resultaatgericht sneller werken en zullen de resultaten beter bekijken.

**Rectificatie**

In het artikel 'Ambtenaren onder druk' (*Openbaar bestuur*, november 2006), zat op p. 19 een fout in tabel De omvang van het rijkspersoneel in- (I) en exclusief (II) het burgerlijk defensiepersoneel absoluut (abs.) en geïndexeerd (i=1976) in de periode 1976-2005. De gecorrigeerde tabel ziet u hiernaast.

Jaar	Abs. (I)	i	Abs. (II)	i
1976	104955	100	135120	100
1987	128716	122.6	<b>156598</b>	<b>115.9</b>
1991	118779	<b>113.1</b>	148481	109.9
2000	116485	111.0	142430	105.4
2002	126830	120.8	147980	109.5
2005	116615	111.1	136441	101.0

Het aantal beleidsambtenaren bedraagt, volgens het ministerie van Financiën, **11.315**.

## Hoofdkwartier van Alva's zoon

**In de Haarlemse Stadskweektuinen, verscholen in het struikgewas, kunt u grote brokken baksteen vinden: al wat er rest van een rechthoekig kasteel uit de 13e eeuw, omgeven door een gracht. Dit Huis ter Kleef speelde een niet onbelangrijke rol bij het roemruchte Beleg van Haarlem.**

**H**et *Huis ter Kleef* in Haarlem heeft vele eigenaren gekend, waaronder een jonkvrouw van Cleve – vandaar die naam. In de aanloop tot de Tachtigjarige Oorlog was Hendrik graaf van Brederode (1531-1568) de eigenaar. Hij, de vurige protestant, liet op de binnenplaats van het kasteel hagenpreken houden. Hij was het ook die in 1566 het *Smeekschrift der Edelen* aan landvoogdes Margaretha van Parma overhandigde. Aan de bij die gelegenheid gemaakte denigrerende opmerking 'ils ne sont que des gueux' ontleende hij de ere-naam *geuzen*.

In 1567 werd Margaretha opgevolgd door de hertog van Alva. Als eerste nam Brederode, 'de Grote Geus', de wapens tegen hem op, maar hij verloor bij Oosterweel en moest vluchten. Het Huis ter Kleef werd door het Spaanse bewind verbeurd verklaard.

Maar de Opstand ging door onder Willem van Oranje; diens aanhang groeide uit weerzin tegen Alva's Tiende Penning. In 1568 werd het menens met de Slag bij Heiligerlee en vooral toen de

### Kijkgaten in de tijd

Het zijn scheppingen van de cultuur en ze bewaren vermoedens, geschiedenis, romantiek. Ruïnes zijn de resten van de tijd, ze fascineren, maken nieuwsgierig naar wat geweest is, andere mensen, andere culturen, vervlogen idealen. Een land zonder ruïnes is een land zonder de cultuur van het vermoeden.

Watergeuzen, Willems 'zeemacht', in 1572 Den Briel en Vlissingen veroverden, sloten steeds meer steden zich bij de Opstand aan. Haarlem was er één van.

Vanuit Brussel sloeg Alva meedogeneloos terug. In Zutphen en Naarden werd vrijwel de hele bevolking afgeslacht. In december 1572 sloegen de Spanjaarden, 30.000 man sterk, het beleg voor Haarlem. Hun bevelhebber Don Frederik, Alva's zoon, vestigde zijn hoofdkwartier in het Huis ter Kleef, dat toen buiten de stad lag.

Zeven maanden lang beukte de Spaanse artillerie de stadsmuren. Het Haarlemse garnizoen, 5.000 Duitse huurlingen, en de burgers weerden zich verwoed, waarbij een compagnie van driehonderd vrouwen onder Kenau Simons Hasselaar ieders respect verwierf. Don Frederik zou zelf later aan Philips II schrijven:

**'Nimmer werd een stad zo bekwaam en zo stoutmoedig verdedigd als Haarlem. Het was een oorlog zoals nog nooit werd gezien of gehoord in enig land op aarde.'**

De stad werd bevoorraad via het Haarlemmermeer, eerst over het ijs door schaatsers met sleden, in het voorjaar door de Watergeuzen – tot die in april 1573 door een Spaanse vloot uit Amsterdam werden verslagen. Nog hield Haarlem stand, tot er zelfs geen ratten meer te eten waren. Een poging tot ontzet mislukte in juli. De honger maakte overgave onvermijdelijk. Er volgde een gruwelijke moordpartij. Opdat de Watergeuzen het niet als uitvalsbasis voor herovering van Haarlem zouden gebruiken, liet Don Frederik het kasteel opblazen. Haarlem was gevallen – door de honger, niet door het krijgsgeweld. Het had Don Frederik 10.000 man gekost en de mythe van de onoverwinnelijke Spaanse *tercio's* was gebroken. Bij Alkmaar begon vervolgens de victorie!



De ruïne van Huis ter Kleef in de Stadskweektuinen, Kleverweg, Haarlem.



# De positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel

**Opnieuw staat de positie van de Koning in het Nederlandse staatsbestel ter discussie. Er bestaat echter onduidelijkheid over de staatsrechtelijke bevoegdheden van de Koning. Een zinvolle discussie over die positie is daardoor onmogelijk. Hoe zit het precies?**

**E**en onderzoek onder invloedrijke Nederlanders wees uit dat de meerderheid van hen de rol van de Koning in het Nederlandse staatsbestel tot een zuiver ceremoniële wil beperken.<sup>1</sup>

## Te bepalen dat de Koning het staatshoofd is, zou een tautologie zijn

Tegenstanders van een wijziging in de staatsrechtelijke positie van de Koning lieten daarop ook van zich horen.<sup>2</sup> De argumenten die in de huidige discussie worden gewisseld, komen vrijwel overeen met de argumenten die zes jaar geleden werden gebruikt in de discussie die De Graaf, de toenmalige fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, over de positie van de Koning had gestart.<sup>3</sup> Een analyse van beide discussies leidt tot de conclusie dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag welke bevoegdheden de Koning naar positief recht heeft.<sup>4</sup> Een antwoord daarop is noodzakelijk om een zinvolle discussie over de positie van de Koning te kunnen voeren. Op die vraag wordt hier antwoord gegeven, waarna een aanzet gegeven wordt voor verdere discussie.

### De Koning in het Nederlandse staatsrecht

Aan de Koning komen in twee hoedanigheden bevoegdheden toe. Ten eerste is hij staatshoofd. De Grondwet zwijgt over het bestaan van dit ambt. De regering achtte het bij de grondwetsherziening van 1983 niet wenselijk een bepaling daarover in de Grondwet op te nemen. 'Te bepalen dat de Koning het staatshoofd is, zou een tautologie zijn', zo stelde minister-president Van Agt.<sup>5</sup>

Naast staatshoofd is de Koning lid van de regering. Voor de grondwetsherziening van 1840 voerde de Koning zelfstandig de regering met de ministers als zijn ondergeschikten. De invoering van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in 1840 bracht daarin verandering. Besluiten van

de Koning moesten voortaan van het contraseign van een of meer ministers zijn voorzien.<sup>6</sup> De regering werd daarmee een samengesteld ambt van Koning en een of meer ministers.<sup>7</sup> In de huidige grondwet is deze regel vervat in – het hierna te bespreken – artikel 47 Gw.

De invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 heeft de positie van de ministers ten opzichte van de Koning verder versterkt. Sindsdien is vastgelegd dat de Koning onschendbaar is en de ministers – in zijn plaats – verantwoording aan het parlement zijn verschuldigd (artikel 42, tweede lid, Gw). Deze verantwoordingsplicht van ministers tegenover de Staten-Generaal strekt zich niet slechts uit tot daden van de Koning in de regering, zij heeft ook betrekking op het doen en laten van de Koning als staatshoofd. De vertrouwensregel tenslotte voorziet sinds 1868 in de mogelijkheid voor de Kamer om deze ministeriële verantwoordelijkheid te sanctioneren. Wanneer één der Kamers het vertrouwen in de minister opzegt, is hij gehouden zijn ontslag aan te bieden.

### Bevoegdheden van de Koning als staatshoofd

De Koning als staatshoofd heeft een beperkt aantal bevoegdheden. Ten eerste is hij naar internationaal recht bevoegd verdragen te sluiten.<sup>8</sup> Naar nationaal recht komt die bevoegdheid echter de regering toe,<sup>9</sup> zodat de Koning slechts als gemachtigde van de regering kan optreden.<sup>10</sup> Deze bevoegdheid is geen onderwerp geweest in de recente discussie over de positie van de Koning in het staatsbestel. Wel maakt die internationaalrechtelijke bevoegdheid duidelijk dat de Koning in de buitenlandse betrekkingen een vooraanstaande positie inneemt. Hij is de eerst aangewezen om de Nederlandse Staat in het buitenland te vertegenwoordigen.

Ten tweede heeft de Koning als staatshoofd de bevoegdheid – met in achtname van het openbaar belang – zijn Huis, dat wil zeggen de hofhouding,

[1] W. Dekker, Elite: politieke macht van Oranjes inperken, *de Volkskrant*, 22 april 2006, p. 1.

[2] Bijvoorbeeld F. Korthals Altes, Macht? Nee. Invloed koningin stopt bij ministers, *de Volkskrant*, 9 mei 2006, p. 12.

[3] Th. de Graaf, De moderne koning is geen louter ceremoniële functie, *NRC Handelsblad*, 10 april 2000, p. 7.

[4] J.M.H. Dassen, De constitutionele macht des konings en het parlementaire stelsel, *NJB* 1970, p. 1193-1207.

[5] *Handelingen II* 1980/81, p. 2168.

[6] Art. 76 Gw-1840.

[7] PPT. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002, p. 13-14.

[8] Art. 7, tweede lid aanhef en onder a, Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

[9] C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 169.

[10] Zie echter art. 46 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

zelfstandig in te richten (artikel 41 Gw). De bepaling beoogt enerzijds de Koning een privé-sfeer te gunnen, anderzijds wordt sinds 1983 door de zinsede met in achtname van het openbaar belang uitdrukkelijk bepaald, dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook hier geldt. De *Greet Hofmans-affaire* is daarvan het duidelijkste voorbeeld. De aanwezigheid van deze gebedsgenezers in de hofhouding van Juliana leidde tot conflicten binnen de hofhouding, het koninklijk gezin en de regering. Op Juliana werd daarom druk uitgeoefend Hofmans uit de hofhouding te verwijderen. Toen dat besluit was genomen, deed minister-president Drees daarvan – zij het zeer summier – mededeling aan de Kamer.<sup>11</sup>

Ten derde heeft de Koning als staatshoofd een rol in de kabinetsformatie. Hij benoemt – na een aantal adviezen te hebben ingewonnen – een formateur of informateur die de vorming van een nieuw kabinet (of het lijmen van het oude) moet voorbereiden. Deze rol van de Koning ontmoet geregeld kritiek, omdat de Koning bij de kabinetsformatie in politieke besluitvorming een zelfstandige rol zou hebben.<sup>12</sup> Anderzijds wordt betoogd dat de rol van de Koning bij de kabinetsformatie ervoor zorgt dat sneller een kabinet tot stand komt, omdat de Koning – anders dan de Kamer – meteen na de bekendmaking van de verkiezingsuitslag deze taak op zich kan nemen.<sup>13</sup> Wat daar ook van zij, de rol die de Koning bij de kabinetsformatie speelt, berust niet op enige staatsrechtelijke regel, maar is slechts gewoonte.<sup>14</sup> Het staat de Kamer vrij bij de kabinetsformatie zelf het initiatief in handen te nemen.<sup>15</sup> Ook wanneer de Kamer het initiatief tot kabinetsformatie aan het staatshoofd laat, bindt de uitkomst van die formatie het parlement echter niet. Het (voort)bestaan van ministersploegen is immers afhankelijk van het vertrouwen dat zij in de Kamers der Staten-Generaal genieten. Wordt dat vertrouwen door een van de Kamers opgezegd, dan zullen ministers hun ontslag moeten aanbieden. Dat kan ook, zo leert het uiterst korte bestaan van het kabinet Colijn-V (1939), direct bij de presentatie van de ministersploeg in het parlement.<sup>16</sup>

Ten vierde is de Koning als staatshoofd voorzitter van de Raad van State (artikel 74, eerste lid, Gw). De Raad brengt gevraagd en ongevraagd advies aan de regering uit en onder omstandigheden aan de Kamers der Staten-Generaal.<sup>17</sup> De Koning kan aan de beraadslagingen van de Raad deelnemen, maar heeft geen stemrecht.<sup>18</sup> Hoewel de regering bij de grondwetsherziening van 1983 heeft gesteld

dat het voorzitterschap van de Koning *in hoge mate symbolisch* is,<sup>19</sup> doet dat voorzitterschap vreemd aan. Ten eerste adviseert de Raad de regering, waarvan de Koning zelf lid is. Ten tweede adviseert

## Ook wanneer de Kamer het initiatief tot kabinetsformatie aan het staatshoofd laat, bindt de uitkomst van die formatie het parlement niet

hij de Kamers en dat kan met Kortmann 'merkwaardig' genoemd worden: de Koning is dan immers betrokken bij 'de advisering aan organen, die op het beleid van de regering, waarvan hij deel uitmaakt, controle moet uitoefenen'.<sup>20</sup>

### Bevoegdheden Koning als lid van de regering

Naast staatshoofd, vormt de Koning met één of meer ministers de regering (artikel 42, eerste lid, Gw). Artikel 47 Gw regelt vervolgens de interne verhoudingen binnen de regering:

**'Alle wetten en koninklijke besluiten worden door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.'**

Ondanks de heldere formulering van deze bepaling – de Koning heeft een instemmingsrecht bij besluiten van de regering<sup>21</sup> – heeft de vraag welke bevoegdheden de Koning binnen de regering heeft, tot duistere beschouwingen geleid.

Bij de grondwetsherziening van 1983, toen deze bepalingen zijn vastgesteld, stelde de regering dat *in de normale praktijk* de Koning zich zal

**"beperken tot de door Bagehot voor de Engelse Koning geformuleerde 'rights to be consulted, to encourage [and] to warn'".<sup>22</sup>**

Dit standpunt heeft de regering daarna herhaald.<sup>23</sup> Zij gaat er aldus van uit dat de Koning zijn volledige grondwettelijke rechten in de regering normaliter niet zal uitoefenen. Dat is geen rechtsplicht, maar kennelijk een bestendige praktijk. Tegenstanders van de stelling dat de Koning verdergaande bevoegdheden heeft dan de door Bagehot geformuleerde rechten, hebben gewezen op artikel 45, derde lid, Gw.<sup>24</sup> Dat artikel bepaalt:

**'De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.'**

[11] *Handelingen II* 1956/57, p. 73-74.

[12] Dit jaar bijvoorbeeld S. Berkeljon, 'Formatie zonder koningin bepleit', *de Volkskrant*, 13 april 2006, p. 1.

[13] PPT. Bovend'Eert, 'Met of zonder Koning?', in: L. Prakke & A.J. Nieuwenhuis (red.), *Monarchie en Republiek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 18-19.

[14] PPT. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 366.

[15] *Kamerstukken II* 2000/01, 27 400 III, A, p. 2.

[16] Vergelijk C. Fasseur, *Wilhelmina – Krijgshaftig in een vormeloze jas*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2001, p. 210-216.

[17] Artt. 15-16 Wet op de Raad van State.

[18] Art. 2, derde lid, Wet op de Raad van State.

[19] *Kamerstukken II* 1980/81, 16 040, nr. 8, p. 13.

[20] C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 226.

[21] Zo kan de Koning ook verhinderen dat wetsvoorstellen door de regering worden ingediend (art. 82 Gw).

[22] *Kamerstukken II* 1980/81, 16 035, nr. 8, p. 2.

[23] *Kamerstukken II* 1999/00, 27 409, nr. 1, p. 3.

[24] I.C. van der Vlies, Een rechtsstatelijke koning – naschrift, *NJB* 2000, p. 1108-1109.

Nu de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid besluit – zo zou men kunnen menen – is voor de Koning daarin geen plaats. Hij heeft in die opvatting geen juridische ruimte besluiten en wetten niet te ondertekenen. Die stelling is echter onjuist. De geciteerde bepaling regelt slechts de verhoudingen binnen de ministerraad, waarvan de Koning geen deel uit maakt (artikel 45, eerste lid, Gw). Besluiten van de raad zijn daarom niet bindend voor de Koning, maar slechts voor de ministers.<sup>25</sup>

## Het recht om aan te moedigen en het recht te waarschuwen verschillen feitelijk niet van het recht van petitie dat iedereen toekomt

De vraag rijst vervolgens wat de betekenis is van deze rechten, waartoe de Koning zich volgens de regering zal beperken. De eerste twee rechten, het recht om aan te moedigen en het recht te waarschuwen, verschillen feitelijk niet van het recht van petitie dat iedereen toekomt (artikel 5 Gw). De inhoud van het derde recht, het recht om geconsulteerd te worden, is niet eenduidig te geven. Het recht geconsulteerd te worden is slechts van betekenis, als de minister ook serieus naar dat advies wil luisteren. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Zo kent de Franse constitutie de premier het recht toe door de President geconsulteerd te worden als hij de noodtoestand wil afkondigen.<sup>26</sup> Naar vervuldte President De Gaulle deze plicht in 1958 toen hij de noodtoestand wil afkondigen door met kracht de deur van het kantoor van de premier te openen en hem te verstaan te geven: 'Vous êtes consulté!' De drie door Bagehot geformuleerde rechten kunnen aldus niet als bijzondere voorrechten van de Koning worden beschouwd. De eerste twee komen immers feitelijk iedereen toe, terwijl voor een betekenisvolle uitoefening van het derde recht de Koning afhankelijk is van de wil van de minister.

Of de Koning zich ook daadwerkelijk onthoudt van de hem toekomende grondwettelijke rechten zoals de regering stelt,<sup>27</sup> kan doorgaans niet worden geverifieerd. Het zogenoemde *Geheim van het Noordeinde* maakt dat onmogelijk. Deze vertrouwelijkheid van het overleg binnen de Kroon komt juridisch op twee manieren tot stand. Ten eerste zijn ministers jegens leden van het parlement niet verplicht vragen te beantwoorden waardoor *het belang van de staat* geschaad kan worden (artikel 68

Gw). Daar-onder moet mede verstaan worden het verstrekken van inlichtingen die de eenheid van de Kroon in gevaar kunnen brengen.<sup>28</sup> Evenmin kan een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur inzicht in de verhoudingen binnen de Kroon verschaffen. Deze wet bepaalt immers dat een dergelijk verzoek niet ingewilligd wordt, indien dat de eenheid van de Kroon geweld aan zou doen.<sup>29</sup>

Ondanks het *Geheim van het Noordeinde* blijkt uit (archiefo)onderzoek dat in ieder geval vóór de regeringsperiode van Beatrix de Koning zich meermalen verdergaand met de besluitvorming binnen de regering heeft bemoeid.<sup>30</sup> Een bekend voorbeeld uit regeringsperiode van Juliana is de kwestie van het gratieverzoek van de ter dood veroordeelde oorlogsmisdadiger Lages. Het kabinet wenste dat verzoek af te wijzen. Juliana weigerde die afwijzende besluiten te ondertekenen, zodat ze niet tot stand konden komen. Ook Beatrix lijkt het ondertekenen van besluiten en wetten niet te zien als een plicht. 'Als ik mijn handtekening zet onder een wet', zo stelt zij, 'dan betekent dat eigenlijk niet of ik het er mee eens ben of niet, maar of het ordentelijk tot stand is gekomen.'<sup>31</sup> Die opvatting impliceert echter wel, dat zij haar handtekening niet zet, indien zij van mening is dat aan dat verzoek niet is voldaan. Het is echter de vraag of het de taak van een erfelijk Koning is het werk van kabinet en parlement te controleren.

### De macht van de Koning

Vervolgens rijst de vraag wat de macht van de Koning is. In de literatuur is gesteld, dat die macht zo groot is als ministers toelaten.<sup>32</sup> Die stelling komt kort gezegd hier op neer. Indien de Koning (langdurig) weigert mee te werken aan de totstandkoming van besluiten en wetten, hebben ministers twee mogelijkheden. Enerzijds kunnen één of meer ministers zich gedwongen voelen hun ontslag aan te bieden, omdat zij voor het gedrag van de Koning geen verantwoording willen of kunnen afleggen in het parlement. Anderzijds kunnen ook ministers de hakken in het zand zetten en de mogelijkheid van (tijdelijke of blijvende) buiten staat-verklaring van de Koning benutten. Op voordracht van de ministerraad kunnen de Staten-Generaal, na advies van de Raad van State, verklaren dat de Koning 'buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen' (artikel 35 Gw). Dat koninklijk gezag wordt vervolgens uitgeoefend door een bij de wet te benoemen regent (artikel 37, eerste lid aanhef en onder a, Gw). In beide gevallen ontstaat een diepe constitutio-

[25] C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 181.

[26] Art. 16 Const.

[27] *Handelingen II* 1999/00, p. 9-580.

[28] *Kamerstukken II* 2001/02, 28 362, nr. 2, p. 8.

[29] Art. 10, eerste lid, aanhef en onder a, Wob.

[30] E. van Raalte, *Staats-hoofd en ministers*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1971.

[31] 'Je verkijkt je erop hoe eenzaam het is', *NRC Handelsblad* 29 april 2005, p. 3.

[32] C.A.J.M. Kortmann, Koning bezit niet meer macht dan politici zelf toelaten, *de Volkskrant* 11 april 2000, p. 9, F. Korthals Altes, Macht? Nee. Involed koningin stopt bij ministers, *de Volkskrant*, 9 mei 2006, p. 12.

nele crisis, die zijn weerslag op allerlei terreinen van het maatschappelijk leven zal hebben. In de gevallen waarin de Koning weigerde aan kabinetsbeleid mede te werken, werd daarom steeds gekozen de wens van de Koning in te willigen. Zo geschiedde bijvoorbeeld bij het hierboven genoemde gratie-verzoek. Toen minister-president Drees koningin Juliana erop wees dat, indien zij bleef weigeren mee te werken aan de weigering van dat verzoek, hij zijn ontslag zou moeten aanbieden, antwoordde ze: 'Maar mijnheer Drees, dat hoeft toch helemaal niet, dan ga ik toch weg!'<sup>33</sup> De ministersploeg vond het landsbelang echter zwaarder wegen dan de staatkundige principes die op het spel stonden. Een beslissing op het gratieverzoek werd daarmee uitgesteld. Een nieuwe regering, met een nieuwe minister van Justitie, bewilligde daarop in het verzoek, zodat een crisis werd afgewend.

Drees keek op die afweging zelf zó terug:

'De starre constitutioneel gezinden zullen zeggen: Nou ja, dan moet de Koningin maar weggaan. [...] Het was natuurlijk een onmogelijke situatie. Dat begreep de Koningin vermoedelijk ook wel. We konden bezwaarlijk nu twee koninginnen hebben en we konden bezwaarlijk aannemelijk maken dat een koningin troonsafstand deed, omdat één Duitser niet de doodstraf kreeg, maar levenslang, en wel het laatste geval. Er zijn tenslotte proporties die je in acht hebt te nemen in zulke gevallen.'<sup>34</sup>

Strikt genomen is de stelling, dat de macht van de Koning net zo groot is als ministers toelaten, juist. Ministers moeten echter ook de gevolgen van een doortastend optreden tegen de Koning in hun beslissing meewegen, zo illustreert het citaat van Drees. De Koning moet het dan wel erg bont maken, wil het veroorzaken van een diepe maat-

schappelijke crisis – alleen om niet de wil van de Koning te hoeven volgen – geoorloofd zijn.

### Slot

Een erfelijk koningschap waaraan de Grondwet bevoegdheden toekent, is strijdig met het principe van democratie.<sup>35</sup> Troelstra meende dat daaraan de uiterste consequentie moest worden verbonden. 'Erfelijkheid', zo stelde hij, 'moge een geschikt leidend beginsel zijn voor paard- en rundveestamboeken, voor het bekleeden van publieke ambten kan het nu eenmaal geen leidraad geven.'<sup>36</sup> Tegen

## Het erfelijk koningschap is op zichzelf niet strijdig met het principe van democratie

die stelling kan worden ingebracht, dat het erfelijke koningschap onder het Huis van Oranje ook veel voordelen biedt, al was het maar omdat de Koning een bindende factor in de Nederlandse samenleving vormt en een grote populariteit onder de bevolking geniet.

Hoe kunnen deze twee belangen verenigd worden? Het erfelijk koningschap is – op zichzelf – niet strijdig met het principe van democratie. Slechts het toekennen van bevoegdheden aan dat koningschap levert problemen op, zoals de ondertekeningsbevoegdheid van wetten en besluiten waardoor de Koning gewenste beslissingen van het kabinet kan tegenhouden. Wanneer de Koning zich, aldus de regering, steeds onthoudt van dat hem toekomstende recht, kan die situatie maar beter gecodificeerd worden. Feitelijk verandert de positie van de Koning dan niet. Hij kan immers de door Bagehot geformuleerde rechten behouden, terwijl tegelijkertijd voorkomen wordt dat nogmaals afwegingen moeten worden gemaakt als die waarvoor minister-president Drees zich gesteld zag.

[33] H. Daalder, *Drees en Soestdijk*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2006, p. 38.

[34] *Idem*, p. 38-39.

[35] PPT. Bovend'Eert, Met of zonder Koning?, in: L. Prakke & A.J. Nieuwenhuis (red.), *Monarchie en Republiek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 13-15.

[36] *Handelingen II* 1921/22, p. 317.

## BOEKSIGNALEMENT

### Beslist goed?

M. Buelens & H. van den Broeck, *Grootmeester in beslissen*, Tiel/Schiedam: Lannoo/Scriptum 2006, ISBN 90 774 3207 8

Tientallen beslissingen nemen we elke dag. Kunnen ze de toets der kritiek doorstaan? Beslissingen moeten

onderbouwd en logisch zijn. Goed beslist is niet vanzelfsprekend. Mensen maken zich weinig zorgen om de kwaliteit van hun persoonlijke besluitvorming, maar haasten zich om die van andere te kritiseren. Twijfel aan het oordeelsvermogen van een ander roept vaak agressie op. Reflecteren op beslis-

singen en het besluitvormingsproces is essentieel. De auteurs zijn hoogleeraar en verbonden aan de Vlerick Leuven Gent Management School.

# Componist van de Revolutie

Het is niet moeilijk politiek in het oeuvre van Ludwig van Beethoven aan te wijzen. *Fidelio*, zijn enige opera, is de beroemdste geworden in een genre dat tijdens de Franse Revolutie ontstond: de bevrijdingsopera. Dat waren vanzelfsprekend Franse opera's, maar in 1802 bracht Emanuel Schikaneder (inderdaad, de librettist van *Die Zauberflöte*) Cherubini's *Lodoïska* in Wenen op de planken. Het werk sloeg zo aan, dat binnen enkele jaren vele andere Franse bevrijdingsopera's volgden. Zij vormden de inspiratie voor *Fidelio*, het verhaal van een politieke gevangene die bevrijd wordt door zijn vrouw, Leonore, vermomd als jongen (*Fidelio*). Het is een tamelijk saaie opera, maar het koor van de gevangenen laat nooit na indruk te maken.

Bekend is het apocriefe verhaal dat de componist zijn vijfde symfonie aan Napoleon op wilde dragen, maar de titelpagina met opdracht van het manuscript afscheurde toen hij vernam dat de Eerste Consul van de Franse Republiek zichzelf tot keizer had gekroond. De relatie tussen politiek en Beethoven valt echter ook op een veel abstracter niveau aan te wijzen. Met of zonder opdracht, de Vijfde Symfonie vertoont een dynamiek die niet anders kan worden begrepen dan als de uiting van het doorbreken van een oude orde. Dat geldt ook voor de Zesde en Zevende.

Daar hoeft je geen groot kenner voor te zijn. Het volstaat om één van deze werken te horen na eerst van een symfonie van Haydn of Mozart te hebben genoten. Je merkt onmiddellijk het verschil, de onrust en beweging: Hier wordt uitdrukking gegeven aan grote historische krachten.

In ditzelfde patroon loopt de Negende Symfonie uit op de bijna triomfantelijk getoonzette 'Ode an die Menschheit' van Friedrich Schiller, inmiddels verheven tot volkslied van de Europese Unie.

Onmiskenbaar nam Beethoven ook een duidelijke politieke positie in met zijn muziek bij Schillers

## Klokkenluiders van de politiek

Zo vaak in de geschiedenis heeft muziek bijgedragen aan de vorming van identiteiten en naties, bundeling van politieke groeperingen en begeleiding van revoluties. Muziek was boodschapper van oorlogsnieuws, uitdrukking van goddelijk mandaat en keizerlijke macht, schiep pracht en praal op vorstelijke hoogtijdagen, wekte op tot burgerdeugd en vaderlandsliefde, zette aan tot protest tegen vreemde overheersing en hitste het volk op om ketens van onderdrukking of slavernij te verbreken. Muziek als scheldwoord of eretitel, adhesiebetuiging of motie van afkeuring.

*Egmont*, een treurspel over de Nederlandse vrijheidsstrijd (om het ouderwets te formuleren), waarvan de magistrale ouverture terecht nog steeds tot zijn meeste gespeelde stukken behoort. Merkwaardig is dat de twee werken van Beethoven die het meest direct met de politiek van zijn tijd te maken hebben, nu vrijwel vergeten zijn. Dat geldt zeker voor *Der glorreiche Augenblick*, gecomponeerd ter gelegenheid van het Congres van Wenen. Zijn *Wellingtons Sieg oder der Schlacht bei Vittoria* beleefde op 10 december 2005 echter nog een memorabele opvoering in het Concertgebouw. Horen en zien verging je.

Bij Vittoria versloeg Wellington in 1812 definitief de Fransen in Spanje. Beethovens slagveldevotatie, waarin het Britse 'Rule Britannia' vecht met het Franse 'Marlborough s'en va-t-en guerre' werd voor het eerst in december 1813 uitgevoerd, een benefiet voor invalide veteranen. Maar zijn grootste populariteit beleefde het werk in april 1814, toen het in Wenen voor uitverkochte zalen werd uitgevoerd. Een paar weken eerder had Napoleon in Fontainebleau afstand van de troon gedaan en was hij met de duizend gardesoldaten die hij mocht houden naar Elba vertrokken. Zo vierden de Weners het eind van de Napoleontische oorlogen. Toch ligt Beethovens politieke betekenis niet in zulke stukken. Als geen ander in zijn tijd gaf hij in zijn muziek uitdrukking aan de verandering van wereldbeeld die de kern van de Franse Revolutie vormt: het opgeven van een cyclische opvatting van tijd en maatschappij ten gunste van een waarin onophoudelijke verandering geldt als de normale gang van zaken.



Slag bij Vittoria, 1812

# Overheid en vrijheid van meningsuiting

**Sinds enkele jaren wordt in Nederland aandacht aan de Dag van de Persvrijheid besteed. Dat is op 3 mei. Bij de beoordeling van de positie van de persvrijheid in Nederland wordt met enige regelmaat betoogd dat er gevaar dreigt uit de hoek van de communicatieadviseurs. De vraag is of dat reëel is of meer een dogma.**

**O**nze eigen grondwet zegt over de persvrijheid in artikel 7:

**'Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.'**

Daarboven staat de Universele verklaring van de Rechten van de Mens met de volgende tekst in artikel 19:

**'Een ieder heeft het recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging opvattingen te koesteren en om door middel van elk willekeurig medium, over alle grenzen heen, informatie en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.'**

De artikelen geven elk individu het recht meningen te uiten en te publiceren. Dat is vrijheid van meningsuiting. De persvrijheid valt daar in wezen onder, maar betreft wel een aparte groep, namelijk de pers, journalisten. Die hebben als beroepsgroep op basis van de vrijheid van meningsuiting de opdracht te zoeken naar nieuws of naar andere geluiden en die kritisch te volgen. De pers en de persvrijheid worden in het Westen een belangrijke rol toegekend in het functioneren van de democratie en de rechtstaat. Nieuws vinden en machthebbers controleren is hun taak.

Een goed functionerende pers is voor elke gemeenschap een zegen, een kritische en onafhankelijke pers met een eigen toegevoegde waarde, bijvoorbeeld in hoor en wederhoor. Die rol moet worden gekoesterd en gewaardeerd. Toch ontstaan er regelmatig bewegingen en reacties, die erop gericht zijn de pers in haar functioneren te beperken en te beïnvloeden. In bestuurskringen van bedrijfsleven en overheid bestaat die opvatting en wordt elk contact met de pers als een crisis ervaren. Helaas.

## Persvrijheid

In de literatuur is betrekkelijk weinig over persvrijheid te vinden. De belangrijkste bron van informatie is op dit moment de Amerikaanse organisatie *Freedom House*. Jaarlijks doet deze organisatie onderzoek naar de stand van de persvrijheid wereldwijd en wordt een dik rapport uitgebracht met een rapportage per land. Er wordt ook een score toegepast, zodat er een volgorde ontstaat van persvrije landen, minder persvrije en niet-persvrije landen. Nederland figureert op die ranglijst al jaren tussen de tiende en de vijftiende plaats. De rapportage is interessant vanwege de beoordelingssystematiek. In drie aandachtsgebieden worden punten gegeven: de wettelijke context (wet en regelgeving die inhoud van berichtgeving en functioneren van media beïnvloedt, wettelijke garanties voor persvrijheid, negatieve effecten van anti-terreurwet-

**Landen als Zweden, Finland en IJsland voeren de ranglijsten al jaren aan en de score van Nederland valt tegen**

geving op persvrijheid, strafwetgeving voor laster en belediging en registratieverplichtingen voor journalisten en media), de politieke invloed (politieke controle over de media, journalistieke onafhankelijkheid, censuur en zelfcensuur, intimidatie van journalisten door de staat of andere actoren) en de economische context (eigendomsstructuren, kosten om media te starten, selectieve plaatsing van advertenties van de overheid, corruptie, afpersing).

Dat Nederland niet op de eerste plaats staat, wordt door onder andere de volgende factoren veroorzaakt: gevangenisstraf bij belediging van de koningin en de koninklijke familie, wettelijke beperkingen voor racistische toespraken of aanzetten tot



racisme en bijvoorbeeld in 2003 de verwijten uit kringen van Pim Fortuyn dat de media de oorzaak van zijn dood waren, de concentratietendens bij de dagbladen. Landen als Zweden, Finland en IJsland voeren de ranglijsten al jaren aan.

De score van Nederland op deze internationale ranglijst valt tegen. Ons land wordt traditioneel een sterke rol in tolerantie en vrijheid van meningsuiting toegedicht. Er zijn evenwel meer dan tien landen die deze belangrijke waarden beter toepassen dan Nederland, zo blijkt uit de onderzoeken van Freedom House.

Freedom House bedient zich in elk land van lokale rapporteurs en volgt de publiciteit aan de hand van eerder genoemde criteria. In deze systematiek wordt nergens gewag gemaakt van communicatieadviseurs die de persvrijheid belemmeren.

Negatieve effecten op de persvrijheid zouden waarschijnlijk pas geregistreerd worden, als er in een land praktijken zijn waarbij journalisten worden afgeperst of voorlichters of communicatieadviseurs omkooppraktijken toepassen. In de zin zoals in Nederland wordt betoogd, kent deze systematiek geen criteria, maar ook geen effecten. Dit zou tot de conclusie kunnen leiden dat het systeem van Freedom House een omissie kent of dat aanwijzen van communicatieadviseurs en voorlichters als gevaar voor de persvrijheid geen hout snijdt.

#### Communicatieadviseurs?

Veel organisaties maken gebruik van de diensten van communicatieadviseurs of voorlichters.

Vooraf technologische ontwikkelingen (internet, shareware, searchengines) leiden tot het ontsluiting van veel informatie die tot voor kort voor het

groeit. In de studie *Schuivende grenzen, de vrijheid van de journalist in een veranderend medialandschap* uit 2004<sup>1</sup> wordt becijferd dat er 55.000 mensen als communicatieadviseur of voorlichter werkzaam zijn. De basis voor deze cijfers vormt een onderzoek uit 1999 van Betteke van Ruler, die onmiddellijk na de verschijning van deze cijfers bezwaar maakte en tot een veel lager getal komt.

Interessanter is het te zien dat er onder jonge mensen een enorme belangstelling voor het vakgebied bestaat. Vele duizenden jonge mensen volgen een communicatieopleiding aan een universiteit of hbo-instelling en elk jaar studeren er twee- tot drieduizend in deze specialisatie af. Een fractie daarvan vindt daadwerkelijk emplooi in dit vakgebied. Vaststaat dat veel mensen belangstelling voor communicatie hebben en daar ook graag een rol in spelen. Als ze geen emplooi in het vak vinden, dan hebben ze in elk geval een goede basiskennis over communicatie. De groei van de sector communicatie is niet te stuiten.

Communicatie houdt zich bezig met verzorging van de juiste boodschap op het juiste moment bij de mensen die deze nodig hebben. Zij verzorgt een goed lopende 'infrastructuur' tussen organisatie, media en doelgroepen. Dat bevordert wederzijds begrip. Communicatiemedewerkers en adviseurs werken in opdracht van hun organisatie of opdrachtgever. Daarmee is het belang van die organisatie gediend. Hoe groter de transparantie en openheid die daarbij worden toegepast, des te beter de communicatie werkt.

Deze medewerkers en adviseurs zijn een bron van informatie voor journalisten. Dat moeten zowel communicatieprofessional als journalist zich realiseren. Als het goed loopt, gaan beiden ook zo met elkaar om. Maar aan een communicatieprofessional die niets weet, liegt, mensen tegen elkaar uitspeelt, journalisten toegang weigert, aanpapt met journalisten die het niet zo nauw nemen, traag opereert, onleesbare persberichten produceert, de praktijk van de journalistiek niet kent en geen intern draagvlak voor zijn externe afspraken heeft, hebben we weinig. Ze zijn er en het zijn randverschijnselen. Maar ze worden maar al te graag aangewezen als het grote gevaar. Men komt ook wel de kwalificatie *spindoctors* tegen. Mensen die precies in de gaten houden welke individuen wanneer welke (foute) informatie hebben of krijgen, daarin manipuleren zodat een vooropgezet doel wordt bereikt. In politiek en lobby komt men deze kwalificatie tegen. Het is geen functie, maar een kwalificatie, een handige manipulator in een web van contacten, onder

## De klaagzang van journalisten over de invloed van communicatieadviseurs is vaak gebaseerd op de negatieve praktijk

publiek slechts beperkt of niet bereikbaar was. Dat leidt tot de algemene verwachting dat openheid wordt betracht en dat informatie beschikbaar is. Dat gaat echter niet vanzelf en daarvoor hebben organisaties mensen in dienst die die informatie structureren en aanbieden.

Hoe gevaarlijk is dat voor de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid? Communicatieadviseurs of voorlichters zijn goed opgeleide specialisten die in dienst van de organisatie zijn of vanuit een extern bureau of zelfstandige positie opereren. Het aantal mensen dat in deze sector werkzaam is,

[1] *Schuivende grenzen, de vrijheid van de journalist in een veranderend medialandschap*, Mirjam Prenger en Frank van Vree, 2004, NVJ, ISBN 90 351 2708 0

andere met de pers. Een voorlichter zou zich zo kunnen gedragen, een pr-functionaris en een lobbyist ook. Maar het zal nooit zover komen dat dit in Nederland een wijd en zijd verbreide praktijk wordt. Daarvoor is ons land te klein en te doorzichtig.

### Journalisten

De klaagzang van journalisten over de invloed van communicatieadviseurs is vaak gebaseerd op de negatieve praktijk. Ook in andere landen vallen deze geluiden te vernemen. Maar de gedachte zoals die in Nederland wordt uitgedragen, namelijk dat communicatieadviseurs en voorlichters de persvrijheid belemmeren, gaat veel verder dan elders. Dat is waarschijnlijk typisch Nederlands. Een 'wij tegen zij'-opstelling, wellicht al ingegeven tijdens de opleiding voor journalist. Mijn kritiek op deze klaagzang is dat elke journalist er zelf bij is en meedoet in het spel van informatie en media. Journalisten willen in beginsel rechtstreeks tot iedereen toegang. Alles wat dit beginsel in de weg zit, is lastig. Dus elke regel, afspraak, communicatiemedewerker of voorlichter is er één te veel. Toch zijn er genoeg voorbeelden van een goed verlopen publiciteit, terwijl er een strakke regie is gevoerd in planning van afspraken en in de boodschap. In zo'n proces hebben journalisten onder gelijke behandeling hun werk kunnen doen en krijgen ze de feiten op een presenteerblaadje aangereikt. Via internet kan veel informatie en nieuws worden gevonden, ook journalisten maken daar gretig gebruik van. Het grote probleem van die bronnen is dat de authenticiteit vaak moeilijk is te achterhalen en er dus gemakkelijk berichten en foto's kunnen worden gebruikt, die onjuist zijn. Hoewel iedereen die informatie in de open ruimte verzamelt, gewaarschuwd is en de feiten kritisch moet beoordelen, kan er toch gemakkelijk met onjuiste informatie schade worden veroorzaakt. Een ander fenomeen is het toenemende belang van beeld en fotografie in de communicatie. Steeds meer media hanteren beelden met informatieve waarde, maar daarmee ontstaat een nieuw

risico. Manipulatie van foto's en bewegend beeld is tegenwoordig ragfijn mogelijk.

Er is sinds enkele jaren een toenemende kritiek op de journalistiek. Media krijgen regelmatig de schuld van problemen, in sport, politiek en bedrijfsleven. Een iets mildere variant hierop is de pers wijzen op verantwoorde journalistiek. Zo sprak minister Donner in zijn rede tijdens de Dag van de Persvrijheid in 2004 de journalistiek aan op haar verantwoordelijkheid. Daar is op zichzelf niets mis mee, mits daarin maar geen dreigement van 'ingrijpen' wordt gelegd.

### Rol overheid

De overheid moet vooral de hoedster van de vrijheid van meningsuiting zijn. Daar zitten drie kanten aan. In de eerste plaats moet de overheid zelf in eigen gedrag via eigen voorlichters de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid nastreven en stimuleren. In de tweede plaats moet de overheid als regelgever waarborgen dat de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid geen gevaar lopen. In de derde plaats moeten bestuurders zich in hun omgang met de media de persvrijheid respecteren en stimuleren. Zij moeten zich onthouden van negatieve uitlatingen over de pers, geen zaken ontkennen die wel degelijk juist zijn of contact met de pers vermijden.

De Wet Openbaarheid van Bestuur is een inmiddels relatief oude wet en speelde een belangrijke rol bij de persvrijheid in de zin van het beschikbaar krijgen van bronnen binnen de overheid. Documenten die met gemeenschapsgeld zijn geproduceerd horen de gemeenschap toe en moeten openbaar worden gemaakt. Deze wet is tot stand gekomen op basis van inzichten in de jaren zestig en zeventig, toen de roep om openheid en democratisering tot maatschappelijke veranderingen leidde. Het zou mooi zijn als de moderne technologie deze wet overbodig maakt, want het bestaan ervan is een teken aan de wand over de terughoudende opstelling van de overheid tegenover het werk van journalisten.

## BOEKSIGNALEMENT

### Andere kant van Nederland

Investeren in vermogen, Den Haag: SCP, 2006, ISBN 90 377 0285 6

Somber over de toekomst en angstig voor de opkomst van China en India,

bezorgd over de onveiligheid op straat, ontevreden over de overheid en mopperen op de maatschappij. Dat was tot voor kort het dominante beeld van onze samenleving. Dit rapport laat de andere kant van Nederland zien. Overall in de samenleving zijn mensen en groepen die initiatieven nemen in het algemeen belang, zich inzetten voor anderen en risico's nemen. Het

geloof in de toekomst is terug van weggeweest. Het SCP heeft dit thema uitgewerkt en komt in dit rapport tot interessante conclusies. We kunnen opgelucht ademen. De energie spat uit dit dikke rapport: energie, versterking, competentie, verbetering. Het gaat weer beter met Nederland.



# ‘Mijn aanwezigheid is schadelijk voor het regeringsbeleid’

**Emanuel (‘Maan’) Marie Joseph Anthony Sassen werd geboren op 8 september 1911 in 's-Hertogenbosch. Hij studeerde rechten in Nijmegen. Door zijn vriendschap en latere huwelijk met een nicht van C.P.M. Romme maakte hij kennis met de RKSP, de latere KVP. Hij was lid van de Tweede Kamer en werd op 7 augustus 1948 minister van Overzeese Gebiedsdelen in het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951).**



**K**VP-fractievoorzitter Romme wilde na de verkiezingen van 1948 dat zijn partij meer invloed op het koloniale vraagstuk kreeg en schoof zijn aange-trouwde neef naar voren. Op 17 augustus 1945 had nationalist Soekarno de Republiek Indonesië afgekondigd, maar Nederland had die soevereiniteit niet erkend. Na de verkiezingen van 1948 was bij de kabinetsformatie een harde opstel-ling tegenover Indonesië afgesproken. Daarom verving Sassen luitenant-gouverneur-generaal van Nederlands-Indië H.J. van Mook, een progressieveling, voor de behoudensgezinde oud-premier en

KVP'er L.J.M. Beel. De manier waarop de jonge minister de veel meer ervaren Van Mook aan de kant schoof kwam hem op veel kritiek te staan.

## Druk van de Veiligheidsraad

Sassen ontwierp de regeling Bestuur Indonesië in Overgangstijd die de invloed van Nederland in een nieuw te vormen Indonesische federatie moest waarborgen. Toen de onderhandelingen tussen Nederland en de Republiek Indonesië dreigden te mislukken, besloot het kabinet tot militair ingrijpen, de zogeheten politionele acties.

De tweede politionele actie (december 1948 tot januari 1949) was militair gezien een succes, maar de druk vanuit de Veiligheidsraad om tot een vergelijk te komen, nam toe. Er werd een commissie ingesteld, die in de richting van een soevereiniteits-overdracht op 1 juli 1950 koerste. Het kabinet wilde het initiatief in de onderhandelingen echter niet verliezen en besloot tot een radicale koerswijzing. Zonder Sassen te raadplegen, schreef Beel een kabinetsplan om tot een versnelde soevereiniteitsoverdracht te komen. Maar Sassen was bang dat daardoor de legitimatie voor de politionele acties zou wegvallen. Dit zou direct gezichtsverlies voor de minister tot gevolg hebben.

## Alleen in de ministerraad

Op 7 februari 1949 stelde Sassen in de ministerraad dat een interventie door de Verenigde Naties te allen tijde moest worden voorkomen. Al eerder had de minister gezegd dat Nederland anders moest nadenken over het ‘abandonneren’ van de

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 E.M.J.A. Sassen, minister van Overzeese Gebiedsdelen.

kolonie. Collega-ministers schaalden zich achter het plan-Beel, omdat ze de Verenigde Naties niet nog meer tegen zich in het harnas wilden jagen. Op 8 en 9 februari debatteerde de Tweede Kamer over de kwestie. De KVP steunde de eigen minister en meende dat het aanvaarden van de resolutie van de Veiligheidsraad de doodsteek voor de positie van Nederland in Azië zou betekenen. Ook de CHU schaarde zich achter Sassen. De PvdA stelde dat de eisen van de Veiligheidsraad niet konden worden genegeerd. Zij wees erop dat Nederland van de Marshallhulp afhankelijkheid was en wilde dat de gevangenen genomen Republikeinse prominente alle bewegingsvrijheid kregen. In de ministerraad stond Sassen alleen. Daarop kondigde hij zijn ontslag aan, omdat hij meende dat zijn aanwezigheid schadelijk was ‘voor de uitvoering van het regeringsbeleid’.<sup>1</sup> Al eerder had vice-premier J.R.H. van Schaik gezegd, dat een kabinetscrisis een overwinning voor de Republiek Indonesië zou betekenen. Op 14 februari 1949 werd Sassen ontslag verleend. Hij probeerde Beel nog te bewegen solidair te zijn en ook op te stappen, maar de overige bewindslieden van het kabinet ontraadden dat Beel ten sterkste.<sup>2</sup>

## Ministeriële verantwoordelijkheid

Een minister dient aan de Staten-Generaal verantwoording af te leggen. In dit geval kon het niet zover komen. Sassen trad uit de regering, toen hij vond dat zijn standpunt het regeringsbeleid in gevaar bracht, omdat hij geen steun van zijn collega-ministers kreeg. Een intern kabinetspolitiek meningsverschil lag dus aan de val van minister Sassen ten grondslag. De Kamer had niet op het vertrek van de minister van Overzeese Gebiedsdelen aangedrongen, hoewel in de Kamerdebatten wel was gebleken dat de op één na grootste partij, de PvdA, zich fel tegen de plannen van Sassen keerde.

[1] Nationaal Archief, *Notulen Ministerraad*, 10 februari 1949.

[2] P.F. Maas, *Indië verloren, ramspoed geboren. Het moeilijke afscheid van Indië van Van Mook, Stikker en Sassen*, Dieren 1983, p. 87-88.

# Monumentale wederopbouwkunst verdient bescherming

**De bescherming van architectuur uit de wederopbouwperiode (1940-1965) staat in de belangstelling. Maar vreemd genoeg wordt niet of nauwelijks gesproken over beeldbepalende kunstzinnige elementen die zich aan gebouwen bevinden. Wat moet daarmee gebeuren zodra een wederopbouwpaand gesloopt wordt? Moet de overheid deze kunstwerken beschermen? Welke instrumenten kan zij inzetten om particuliere eigenaren van voormalige overheidsgebouwen, waarin zich monumentale kunstwerken bevinden, bewust te maken van het behoud en beheer van deze kunstwerken?**

## Inventarisatie en selectie

De wederopbouwperiode staat sinds de jaren negentig op de politieke agenda, mede omdat de architectuur daarvan steeds vaker aan de slopershamer ten prooi valt.<sup>2</sup> In dit artikel beperk ik me tot de situatie in Rotterdam, omdat deze stad door het bombardement van mei 1940 gedwongen was op grote schaal de wederopbouw ter hand te nemen. Door de Percentageregeling (1951) zijn in en aan veel van deze gebouwen kunstwerken aangebracht. Door noodzakelijk geachte ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld de uitbreiding van het trein- en metroverkeer, dreigen veel van deze panden het veld te moeten ruimen en daarmee ook de kunstwerken in en aan deze gebouwen. Ingegeven door de dreigende sloop gaf het ministerie van OC&W de Rijksdienst voor de Monumentenzorg in 1997 opdracht de Projectgroep Wederopbouw samen te stellen. In 1999 publiceerde deze projectgroep een Plan van Aanpak Wederopbouw 1999-2005. Ook in Rotterdam zijn dergelijke inventarisaties uitgevoerd, waarvan die van het Rotterdamse Comité Wederopbouw, het Gemeentelijk Monumenten en Selectie Project en het Inventarisatie- en Selectieproject Wederopbouw de belangrijkste zijn. Doorslaggevend criterium voor deze onderzoeken was het evidente belang van deze gebouwen voor Rotterdam. Uiteindelijk hebben van de geselecteerde 487 wederopbouwpaanden uiteindelijk 28 een gemeentelijke beschermingsstatus gekregen.

## Waardstellend onderzoek

De monumentale, opdrachtgebonden kunstvorm bloeide in de jaren vijftig van de twintigste eeuw door de Percentageregeling op. Hierbij mocht 1,5% van de bouwkosten voor rijksgebouwen voor verfraaiing en versiering worden besteed in de vorm

van kunstwerken aan, in of vóór het gebouw. Het ministerie van OCW had de regeling in eerste instantie bedoeld om de economische positie van kunstenaars te verbeteren. De Rijksbouwmeester en de Rijksgebouwendienst zagen er vooral een versterking in de culturele betekenis en het representatieve karakter van rijksgebouwen; ook konden kunst en kunstenaars aan de architectuur dienstbaar worden gemaakt.<sup>3</sup>

Het zou goed zijn als de gemeente Rotterdam op basis van dit onderzoek een inventarisatie laat uitvoeren naar het aantal monumentale kunstwerken in gemeentelijke en (inmiddels) particuliere gebouwen uit de wederopbouwperiode. Tevens is er dringend behoefte aan een definitie van monumentale wederopbouwkunst. Alleen dan kan de vraag worden beantwoord hoe deze monumentale

[1] Met dank aan Hugo Bongers, mr. drs. Annemarie Beunen, mr. drs. A.M. Helstone, mr. dr. R. Klomp, drs. Frans van Burkom, Hester Aardse, drs. M.A.B. Kroonen, Anouk de Haas en drs. Niels van Beek voor hun inhoudelijke bijdragen.

[2] Marieke Kuipers. En dan, wat is cultuur nog in dit land? Epidemisch geheugenverlies in het Nederlandse architectuurlandschap, *Heemschut. Bescherming cultuurmonumenten*, jrg. 83 (apr. 2006), p. 16-18.

[3] Blom, A. en Uriot, E., RdMZ: Inventarisatie van monumentale kunst, *Docomomo*, jrg. 4, nr. 8 (dec. 2004), p. 10.



Ittmann, *Mavo De Dissel*.

kunst op een zo goed mogelijke wijze voor het nageslacht behouden kan worden. Het gaat om onroerende, muurvaste kunstwerken - wandschilderingen, sgraffito-tableaus, glas-in-loodramen - die bij sloop van het gebouw verdwijnen en in het erg-

## De monumentale, opdrachtgebonden kunstvorm bloeide in de jaren vijftig van de twintigste eeuw door de Percentageregeling op

ste geval vernietiging van het kunstwerk inhoudt. Zodra deze inventarisatie gereed is, is het ontwikkelen van een waardestellend kader noodzakelijk. Idealiter moet een deskundige commissie op basis van de hiervoor genoemde inventarisatie een representatieve selectie maken van kunstwerken die per se behouden dienen te blijven. In Rotterdam heeft men ervaring met een waardestellend onderzoek van de architectuur van de wederopbouw. In 1997 bracht de Commissie Waardstelling Wederopbouw<sup>4</sup> in opdracht van het college van b&w haar resultaten naar buiten. Bij de selectie van potentiële panden is onder meer gekeken naar zeldzaamheid, architectuurhistorische waarden en gaafheid.

In een advies van de Raad voor Cultuur definieert deze 'waardestellende elementen' onder andere aan de hand van de Monumentenwet 1988. Deze schrijft voor dat het moet gaan om 'door mensen vervaardigde, onroerende objecten die ouder zijn dan vijftig jaar en die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde.'<sup>5</sup> In de museumwereld zijn ijkwaarde (type-exemplaren), symboolwaarde (voorwerpen met een belangrijke historische betekenis) en schakelwaarde (voorwerpen die belangrijke ontwikkelingsmomenten documenteren) beslissende criteria. Deze moeten in een waardestellend onderzoek naar monumentale wederopbouwkunst worden betrokken.

### Beschermingsmaatregelen

De verkregen resultaten geven meer inzicht in de rol van de lokale overheid als oorspronkelijke opdrachtgever en als beheerder van deze kunstwerken. De Monumentenwet 1998 dicht vooral de gemeentelijke overheid bevoegdheden toe waar het de uitvoering van de monumentenzorg betreft. De gemeente Rotterdam zal op afzienbare termijn, gezien het tempo van de stadsvernieuwing en de dreigende sloop van wederopbouw-

architectuur, de volgende uitgangspunten en overwegingen in haar beleid moeten betrekken:

- het moet gaan om gebouwen uit de wederopbouwperiode zonder bescherming van de rijks- of gemeentelijke overheid,
- de gebouwen zijn gemeentelijk eigendom, voormalig gemeentelijk eigendom (en nu in private handen) of ze zijn nooit gemeentelijk bezit geweest,
- in die gebouwen bevinden zich monumentale kunstwerken,
- deze kunstwerken dienen uit cultuurhistorisch oogpunt bij dreigende sloop van het gebouw te worden behouden,
- mocht dit niet lukken, dan zal het uiterste gedaan moeten worden om deze kunstwerken te verplaatsen of een andere bestemming te geven.

### Contract met de kunstenaar

Een eerste stap zou kunnen zijn de relatie tussen kunstenaar en gemeente te verbeteren, bij voorkeur in de vorm van een contract. De gemeente kan daarin een inspanningsverplichting opnemen, waarin zij toezegt voor de kunstwerken te zorgen.<sup>6</sup> Al in 1992 staat op de agenda van de Rotterdamse gemeenteraad: 'Opgemerkt wordt dat de dynamiek van de ruimtelijke ordening en het daarmee samenhangende beleid ten opzichte van de beeldende kunst in de openbare ruimte vraagt om een herijking van rechten en plichten van opdrachtgever en kunstenaar.'<sup>7</sup> Deze herijking is van belang vanwege de kosten die een contract tussen gemeente en kunstenaar met zich meebrengen. De gemeente is verplicht de kunstwerken tot in lengte van

[4] Jonge, W. de, Schilt, J., en Tilman, H., Het gebruik van de stad. *Hoe Rotterdam zichzelf kan blijven. Rapport van de commissie Waardstelling Wederopbouw Rotterdam*, Rotterdam 1997.

[5] Raad voor Cultuur, *Het tekort van het teveel; over de rijksverantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed*, Den Haag, september 2005, p. 5. *Advies over het mobiel cultureel erfgoed, tussen monument en museum*, Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, dec. 2005.

[6] Schiphof, T., *Buitenkunst*, in: Kuitenbrouwer, F. & Schiphof, T. (red.), *Kunstvandalisme. Het recht en een taboe van ons openbaar kunstbezit*, Den Haag: Boom Juridisch, 2005, p. 77-82. Beunen, Annemarie, *Vernietiging van moderne kunst en het droit au respect*, Nijmegen, 1993 (doctoraalscriptie rechtsgeleerdheid).

[7] Weeda, C.H., *Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: Nota onderhoud en beheer van de beeldende kunst in de openbare ruimte, 23-4-1992*, raadsstuknummer: 1992-0025.



Henkes, kantine Nerefco



Louis van Roode, EMC

dagen op te knappen, ofschoon de financiële consequenties hiervan groot kunnen zijn. Wat de consequenties zijn van het verwijderen en vernietigen van bestaande objecten is onduidelijk. Aanbevelingen van de Commissie Gedragslijn voor Museale Beroepsethiek van de Nederlandse Museumvereniging bieden aanknopingspunten voor toekomstig gemeentebestuur: 'Wanneer tot verwijdering wordt besloten en de verwijdering niet zodanig kan plaatsvinden dat het oorspronkelijke kunstwerk behouden blijft en eventueel op dezelfde plaats of elders weer kan worden aangebracht (zoals bij muurschilderingen), dient de (museum)directie de volgende stappen ter voorbereiding van het besluit te nemen:

- er dient een commissie van deskundigen te worden ingesteld die adviseert,
- er dient een behoorlijke fotografische documentatie van het werk, voor verwijdering, te worden gemaakt,
- de auteur of diens erfgenamen of zaakwaarnemers dienen tijdig op de hoogte te worden gesteld van de voorgenomen verwijdering die tot vernietiging zal leiden, zodat zij in de gelegenheid zijn het werk fotografisch te documenteren; dan kan ook overlegd worden over teruggave van het werk of delen daarvan'.<sup>8</sup>

Deze aanbevelingen kunnen worden samengevat als het in acht nemen van de zorgvuldigheidseisen door middel van het leveren van een inspanning, het respecteren van de persoonlijkheidsrechten (*le droit au respect*) van de kunstenaar ingevolge de Auteurswet en tenslotte het voldoen aan de waarschuwingsplicht.

Een vervolgstap bestaat uit beleidsontwikkeling voor de bescherming van monumentale kunst in wederopbouwplannen die in bezit zijn van de

gemeente, maar binnen afzienbare tijd verkocht worden. Hoe ver strekt de bemoeienis van de gemeente zich uit waar het gaat om het onderhoud en beheer van de kunstzinnige onroerende boedel? De gemeente heeft de morele verantwoordelijkheid om het onderhoud en voortbestaan van de kunstwerken te garanderen. Doel van de beschermingsmaatregel is *bewustwording*; particuliere eigenaren van een gebouw hebben immers geen zorgplicht voor het onderhouden of instandhouden van kunstwerken die zich in of aan hun gebouwen bevinden.

Bij verkoop van gemeentelijke onroerende eigendommen, waarin zich monumentale kunst bevindt die bescherming waard is volgens het waardestellend kader, kan de gemeente met een kettingbeding eigenaren tot het naleven van een onderhoudscontract verplichten. Desnoods kan de gemeente de particuliere eigenaar een financiële tegemoetkoming in het vooruitzicht stellen, opdat het onderhoud daadwerkelijk uitgevoerd en geïnspecteerd wordt. De gemeente Amsterdam heeft een dergelijk kettingbeding gebruikt om de bekende wandschildering *Vragende kinderen* van Karel Appel in het voormalige stadhuis (nu Hotel The Grand) te beschermen. Nadeel daarvan is dat deze constructie vervalft zodra één schakel het niet verder overdraagt.

Een andere beschermingsmaatregel is de toevoeging van een onderhoudsplicht aan een nieuwe of een te vernieuwen erfpachtconstructie. Aan lopende erfpachtconstructies zal helaas geen toevoeging mogelijk zijn. In de erfpachtconstructie kan een

## In de museumwereld zijn ijkwaarde, symbolwaarde en schakelwaarde beslissende criteria

voorbehoud worden gemaakt om uiteindelijke verminking of vernietiging van een geselecteerd kunstwerk te voorkomen.

### Kunstwerken Effect Rapportage

Speerpunt dient een Kunstwerken Effect Rapportage (KER) te zijn en een Cultuurhistorische Effect Rapportage (CHER). Een KER moet vóór de sloop- of bouwvergunning worden geëist. Dit kan de gemeente doen door als voorwaarde aan de sloop- of bouwvergunning op te nemen dat de kunstwerken in het gebouw behouden dienen te worden. Welke kunstwerken dat zijn, wordt door het waarde- en redengevend kader voor monumentale kunst bepaald of door een deskundige commissie. De

[8] Advies van de Commissie Gedragslijn voor museale beroepsethiek over de vernietiging of verwijdering van kunstwerken in het kader van een verbouwing van een museum, juli 1999.

KER vindt dus op objectniveau plaats, in tegenstelling tot de CHER die zich op ensembles van gebouwen richt. De KER voegt zich daarmee in de lijn van de Belvedere-nota, waarbij 'behoud door ontwikkeling' voorop staat, in plaats van 'behoud om het behoud'.

De afgelopen jaren zijn sommige monumentale kunstwerken op het laatste nippertje van de sloop gered, waarvan de redding van een grote wand-schildering door de Rotterdamse kunstenaar Dolf Henkes landelijk nieuws was. Henkes had in 1955 deze monumentale schildering voor de kantine

plaatsen. Een nog grotere wandschildering van kunstenaar Hans Ittmann, vijftintig ton zwaar, in een school in Emmen kon ook door bemiddeling van het ICN van de slopershamer worden gered. De school had zelf fondsen gevonden die de gelden wilden fourneren om het transport, de restauratie en de herplaatsing mogelijk te maken.

#### Besluit

De vraag is gerechtvaardigd of het niet tijd wordt voor een Museum voor de wederopbouw, met een depotfunctie waarin kunstwerken tijdelijk een plaats krijgen in afwachting van restauratie of verplaatsing naar een nieuwe bestemming. Bovendien zou een dergelijk depot de rol van kenniscentrum op zich moeten nemen, in samenwerking met universiteiten, instellingen voor kunst- en cultuur en het Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie (RKD). Deze erfgoedinstellingen kunnen de verzamelde kennis over de wederopbouwkunst uitdragen in de vorm van tentoonstellingen en publicaties. Wellicht dat deze inspanningen tot een canon voor monumentale kunst leiden.

## De vraag is gerechtvaardigd of het niet tijd wordt voor een Museum voor de wederopbouw

van Nerefco Pernis gemaakt. Bij de dreigende sloop hiervan heeft het Instituut Collectie Nederland (opvolger van de Rijksdienst Beeldende Kunst) bemiddeld om de schildering naar elders te ver-

### BOEKSIGNALEMENTEN

#### Herdefiniëring na Schipholbrand

J. Broeksteeg e.a., *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, ISBN 90 13 03825 5

Ruim twaalf jaar geleden verscheen het rapport Steekhoudend ministerschap. Het rapport was van de commissie-Scheltema, werd aan de Tweede Kamer uitgebracht en kreeg veel aandacht. Ondertussen is er veel gebeurd, zowel in de praktijk als in het staatsrecht. Ook wetenschappelijke inzichten evolueerden. Vooral het rapport van de Onderzoeksraad Veiligheid over de Schipholbrand, de reactie daarop van oud-minister Donner en het Kamerdebat daarover hebben het thema hoogst actueel gemaakt, zodanig zelfs dat het erop lijkt dat een nieuw kabinet er niet aan ontkomt de ministeriële verantwoordelijkheid te herdefiniëren en aan te scherpen. Dit boek is het resultaat van een confe-

rentie over de ministeriële verantwoordelijkheid. Oud-leden van de commissie-Scheltema hebben opnieuw hun licht over het thema laten schijnen. Ook personen uit de politieke praktijk en de wetenschap hebben bijdragen geleverd, met name enkele promovendi aan de Universiteit van Maastricht, die in deze bundel reeds enkele resultaten van hun studie prijsgeven.

#### In discussie en verandering

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, ISBN 13 978 90 5356 926 9

De verzorgingsstaat is voortdurend in discussie en verandering. Bescherming tegen allerlei risico's, van ziekte en werkloosheid tot onderwijs, opvoeding en gebrek aan inkomen. De verzorgingsstaat

is al vele keren geherstructureerd, telkens met kleine beetjes en in bepaalde sectoren. In dit rapport analyseert de WRR de wijze waarop de mondialisering van de economie, Europeanisering van het bestuur, sociaal-culturele veranderingen en demografische ontwikkelingen aan de verzorgingsstaat steeds nieuwe eisen hebben gesteld. Hoe moet aan die eisen worden tegemoet gekomen en welke beleidsprogramma's zijn daarvoor nodig? Het antwoord daarop geeft de Raad aan de hand van de vier hoofd-functies van de verzorgingsstaat: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. De verheffings- en verbindings-functie hebben een duidelijke impuls nodig, want de afgelopen jaren is al genoeg aandacht aan vormingen, gericht op het verzekeren en verzorgen, besteed. Nieuwe ambities in de vorm van inhoudelijke doelstellingen moeten worden geformuleerd.

# Politieke benoemingen

**Het is te hopen dat de nieuwe Tweede Kamer een debat wijdt aan benoemingen in het openbaar bestuur. Er liggen inmiddels twee adviezen, een van de Raad voor het openbaar bestuur en ook de Nationale Conventie heeft zich over het onderwerp uitgesproken. Bovendien gaan nu veel oud-leden van de Tweede Kamer en oud-ministers op zoek naar een functie en het is de vraag of die straks in een publiek ambt moeten worden geparachuteerd. Een transparant, onderbouwd en functioneel benoemingenbeleid is daarom hoogst actueel.**

**H**et eerste punt dat de Nationale Conventie scoort, is het voorstel de Tweede Kamer te laten instemmen met een voordracht van het kabinet voor een Eurocommissaris. Maar de Conventie gaat verder: het benoemingenstelsel moet voor iedereen toegankelijk zijn. De politieke gezindheid of het lidmaatschap van een politieke partij mag geen leidraad voor benoemingen in het openbaar bestuur zijn. Alleen voor het college van b&w, gedeputeerde staten en het kabinet speelt politieke gezindheid een rol. Klare taal: de *politiek* komt er alleen aan te pas als het in ons democratisch bestel om een *politiek* ambt gaat.

Daar is een ander geluid dan het recente advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Deze vindt dat politieke benoemingen in de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en adviescolleges niet alleen toelaatbaar, maar soms ook wenselijk zijn om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de verschillende politieke stromingen. De Raad gaat er *a priori* van uit dat anders politieke eenzijdigheid in de samenstelling van deze colleges op de loer ligt! Als het om een politieke benoeming gaat, moet dat wel duidelijk worden gezegd, meent de Raad vergoelijkend. De politieke kleur van een kandidaat mag volgens hem overigens niet het exclusieve criterium zijn, ook het lidmaatschap van andere organisaties en uitingen in publicaties kunnen de politieke kleur van een kandidaat aangeven. Vandaar dat in de advertentietekst de politieke gezindheid van de gezochte kandidaat moet worden vermeld. De transparantie kan volgens de Raad zelfs zover gaan dat ook de keuze voor een besloten procedure helder en duidelijk aangegeven moet worden! 'Beredeneerde beslotenheid is iets anders dan achterkamertjespolitiek', aldus de gekunstelde logica van de Raad.

In 1998 had de Raad een veel radicalere mening. Toen schreef hij dat bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren de kwaliteit van de kandidaat de doorslag moet geven in plaats van politieke kleur en landelijke politieke krachtsverhoudingen. 'Dit heeft niet zo zeer te maken met integriteit van personen als wel met de integriteit van het systeem.' Wijze woorden, die nog steeds gelden. Enkele jaren later, in 2001, deed de Raad het nog

eens dunnetjes over. In adviescolleges moeten personen worden benoemd om hun onafhankelijke deskundigheid en maatschappelijk kennis en ervaring. Door rekening te houden met de politieke kleur zou de politiek haar eigen rol ondermijnen, want *zij* moet de politieke afwegingen en keuzes maken, niet een adviesraad.

Partijpolitieke benoemingen kennen een lange geschiedenis. In de zeventiende eeuw sprak men van favoritisme, cliëntelisme en patronage. Bestuurlijke banen werden onder de elite verdeeld. Na het midden van de negentiende eeuw, met de komst van politieke partijen, verlegde deze maaklaardij in staatsbetrekkingen zich naar de partijpolitieke kleur van kandidaten. In de verzuilde periode werden politieke benoemingen zelfs *het* kenmerk van de pacificatiedemocratie, waardoor de grote politieke partijen een vaste voet in de verschillende overheidsdiensten hadden.

Een van de obstakels voor staatkundige vernieuwing, waarvoor de Nationale Conventie zoveel behartenswaardige voorstellen heeft gedaan, is deze traditie van partijpolitieke verkaveling van bestuurlijke functies. En dat zijn er heel wat: burgemeestersposten, het ambt van commissaris van de koningin, het voorzitterschap van adviescolleges, het vice-presidentschap van de Raad van State, de publieke omroep, zelfstandige bestuursorganen, het voorzitterschap van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en topfuncties op departementen. Zij worden evenwichtig over de grote politieke partijen verdeeld, zonder dat procedures erg transparant zijn en er democratische verantwoording over wordt afgelegd. Daar moet verandering in komen. De volgende drie vuistregels kunnen de weg daartoe plaveien: a. openbaarmaking van vacatures door middel van advertenties, waarin nauwkeurig de vereiste professionele en maatschappelijke kwaliteiten staan vermeld, b. bij de geschiktheidseisen kan voor sommige functies ook gevoel voor politiek en politieke verhoudingen worden gevraagd en c. de voor benoeming in adviescolleges, tijdelijke (advies- en onderzoeks)commissies en zelfstandige bestuursorganen voorgedragen kandidaat(en) moeten door (een commissie van) de Tweede Kamer worden gehoord.

# Zorg om de jeugdzorg: wat moet beter?

**De zorg om de jeugdzorg is in de afgelopen jaren een belangrijk politiek onderwerp. In de troonrede die koningin Beatrix op de jongste Prinsjesdag uitsprak, werd de jeugdzorg – in het bijzonder de jeugdbescherming en de jeugdbeschermers – expliciet genoemd. Welke (wettelijke) maatregelen moet de overheid treffen om de jeugdzorg beter te laten functioneren?**

**D**e aandacht voor de problemen in de jeugdzorg is vooral gericht op de wachtlijsten voor kinderen in nood. Door de wachtlijsten bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) kan een melding van een vermoeden van kindermishandeling niet direct worden onderzocht, maar komt dat op een stapel terecht. Er zijn ook wachtlijsten bij de toegang van Bureau Jeugdzorg als cliënten daar verzoeken om geïndiceerde (jeugd)zorg en een indicatiebesluit voorbereid moet worden. Lange doorlooptijden zijn er vanaf het moment dat duidelijk is dat een kind met een maatregel van kinderbescherming beschermd moet worden. Dan is er het traject vanaf het AMK of het Bureau Jeugdzorg naar de Raad voor de Kinderbescherming, die een maatregel aan de kinderrechter kan voorstellen nadat gezinsonderzoek heeft plaatsgevonden, vervolgens naar de kinderrechter die – na alle betrokkenen op de zitting gehoord te hebben – beslist. Verder gaat het weer terug naar het onderdeel jeugdbescherming van Bureau Jeugdzorg, waar een gezinsvoogd de door de kinderrechter opgelegde maatregel van kinderbescherming gaat uitvoeren. Dit traject duurt vele maanden.<sup>1</sup> Tenslotte is er de lange doorlooptijd vanaf het moment dat een ouder of kind bij Bureau Jeugdzorg een aanvraag voor geïndiceerde (jeugd)zorg doet en vervolgens na het verkrijgen van een indicatiebesluit en daarmee een recht op jeugdzorg, toch op geïndiceerde zorg moet wachten, bijvoorbeeld plaatsing in een pleeggezin of ambulante behandeling, vanwege de wachtlijsten bij de zorgaanbieders die voor de uitvoering van de zorg verantwoordelijk zijn. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een kind een indicatiebesluit voor plaatsing in een pleeggezin krijgt van Bureau Jeugdzorg, er ook pleegouders beschikbaar zijn, maar het kind daar nog niet geplaatst kan worden, omdat de zorgaanbieder geen capaciteit heeft om het pleeggezin te screenen of te begeleiden.

Met het recht op jeugdzorg, dat op 1 januari 2005

met de Wet op de jeugdzorg werd geïntroduceerd, zijn lange wachtlijsten en doorlooptijden niet te rijmen. Het ondersteunen van ouders bij de verzorging en opvoeding van hun kinderen en het helpen en beschermen van kinderen – verplichtingen van de overheid die voortvloeien uit onder meer het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind – komen ernstig in het geding. De afgelopen jaren heeft het kabinet dan ook herhaaldelijk extra geld beschikbaar gesteld om de wachtlijsten in de jeugdzorg weg te werken.

Vooral de wachtlijsten bij het AMK worden onacceptabel geacht. De toegekende gelden zijn echter incidentele tegemoetkomingen voor onderdelen van de jeugdzorg. Het gevaar dreigt dat zij niet tot structurele oplossingen leiden en tot gevolg hebben dat op andere plaatsen in de jeugdzorg nieuwe wachtlijsten ontstaan. Als extra gelden aan AMK's worden toegewezen om daar de wachtlijsten weg te werken, zullen meer zaken naar Bureau Jeugdzorg en naar de Raad voor de Kinderbescherming worden doorgeleid.

In opdracht van het ministerie van VWS wordt een groot project, *Doorbraak*, uitgevoerd dat gericht is op verandering van de werkprocessen, waarbij de cliënt centraal staat. Dit kan tot kortere wachtlijsten en doorlooptijden leiden. Alle Bureaus Jeugdzorg hebben zich aan dit project gecommitteerd en zijn in hun organisatie gestart met het zoeken naar veranderingen die voor zowel cliënt als professional een verbetering opleveren. Vanuit het ministerie van Justitie loopt een project naar verbetering van de doorlooptijden vanuit Bureau Jeugdzorg naar de Raad voor de Kinderbescherming in zaken waarin een maatregel van kinderbescherming nodig lijkt. Deze projecten zijn veelbelovend, maar dit neemt niet weg dat het ook duidelijk is dat samenhang en samenwerking tussen VWS en Justitie moeten worden nagestreefd. Soms lijkt het er op dat verschillende ministeries dezelfde problemen elk op eigen wijze willen aanpakken.

[1] A. van Beckhoven e.a., *Jeugdbescherming onder de loep, een casestudie van de regio Amsterdam*, Den Haag: B&A Groep 2005.

### Structuur van de jeugdzorg

De vraag is of de problemen in de jeugdzorg niet aan de Wet op de jeugdzorg zijn te wijten. Bij het beantwoorden van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen de structuur van de jeugdzorg en de juridische kaders bij het bieden die zorg. De structuur van de jeugdzorg is zodanig, dat de provincies (hieronder vallen ook Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) als subsidieverstrekker voor de planning en financiering van de jeugdzorg verantwoordelijk zijn geworden. Zij hebben als taak te zorgen voor voldoende aanbod van jeugdzorg en kunnen er door cliënten op worden aangesproken als deze hun recht op jeugdzorg niet kunnen verzilveren. Bureau Jeugdzorg heeft als taak (jeugd)zorg te indiceren, op aanvraag van de cliënt (vrijwillig) of van de jeugdbeschermer of jeugdreclasserder (gedwongen karakter). De zorgaanbieders zijn de uitvoerders van jeugdzorg en worden door de provincies gesubsidieerd.

Steven van Eijk, commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid die de Operatie Jong leidde – een samen tussen de ministeries van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK – oordeelde dat de jeugdzorg van de provincies aan de gemeenten moet worden overgedragen.<sup>2</sup> Frank de Grave, die leiding gaf aan de door de staatssecretaris van VWS en de minister van Justitie ingestelde jeugdzorgbrigade die onnodige bureaucratie in de jeugdzorg moest verbeteren, oordeelde juist dat de jeugdzorg voorlopig bij de provincies moest blijven, alleen al omdat het nog te vroeg is te constateren dat het huidige systeem niet voldoet.<sup>3</sup> Deze opvatting wordt overigens door de koepelorganisatie van de Bureaus Jeugdzorg gedeeld.

Dit neemt niet weg dat ook de gemeente een belangrijke taak heeft kinderen en gezinnen preventief te helpen. De centra voor ouder en kind, die in ontwikkeling zijn, bieden een mogelijkheid vanuit lokaal en provinciaal niveau (Bureau Jeugdzorg) samen te werken aan een geïntegreerde, laagdrempelige ingang voor kinderen en ouders met hulpvragen.

Een ander aspect van de structuur van de jeugdzorg is de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en VWS voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van het jeugdzorgstelsel als geheel. Hiertoe dient het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg, op grond waarvan de benodigde doeluitkeringen aan de provincies beschikbaar worden gesteld. Justitie is verantwoordelijk voor de justitiële taken die Bureau Jeugdzorg uitoefent, namelijk jeugdbescherming en uitvoering van taken op het terrein van de jeugdreclassering en het finan-

ciert de Bureaus Jeugdzorg. De provincie financiert de Bureaus Jeugdzorg voor de overige taakgebieden. Zowel de financieringsstructuur van de Bureaus Jeugdzorg als de verantwoordelijkheidsafbakening tussen Justitie en VWS lijkt tot een voor de burger ingewikkelde en ondoorzichtige constructie te leiden. De taken van Bureau Jeugdzorg om te indiceren voor plaatsing in een justitiële jeugdinrichting (nu de verantwoordelijkheid van Justitie, in het wetsvoorstel gesloten opvang wordt dit de

## De vraag is of de problemen in de jeugdzorg niet aan de Wet op de jeugdzorg zijn te wijten

verantwoordelijkheid van VWS), voor geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (AWBZ) en zorg voor verstandelijk gehandicapte jeugdigen (AWBZ-zorg) maken de structuur niet eenvoudiger. Dit verklaart dat in de Eerste Kamer op het laatste moment een motie is aanvaard, waarmee vanaf 2005 elk half jaar moet worden gerapporteerd hoe doelmatig de jeugdzorg werkt en hoe de bureaucratie verder kan worden teruggedrongen. Tevens moet de regering al binnen twee jaar over de voortgang in de organisatie en de kwaliteit van de jeugdzorg rapporteren.<sup>4</sup> Uit de daaruit voortvloeiende evaluatie van de Wet op de jeugdzorg, die al is gestart, zal moeten blijken of de huidige structuur tot knelpunten leidt die een effectieve jeugdzorg belemmeren.

### Juridische kaders

Een tweede aspect van de Wet op de jeugdzorg zijn de juridische kaders bij het bieden van zorg aan kinderen en ouders. Het bestuursrechtelijk karakter van de wet gaat uit van een aanvraag tot (jeugd)zorg, waarna een indicatiebesluit wordt voorbereid en al of niet wordt afgegeven. Tegen een beslissing op aanvraag staat de bezwaarprocedure open bij een bezwaarcommissie van Bureau Jeugdzorg en vervolgens bij de kinderrechtster die als bestuursrechtster moet toetsen. Het bestuursrechtelijke model past goed in een stelsel waar de mondig burger een verzoek doet en een bestuursorgaan daarop reageert. In de jeugdzorg is echter veelal sprake van onmondige burgers. Zo hebben Bureaus Jeugdzorg te maken met de vraag wanneer een aanvraag tot (jeugd)zorg wordt gedaan: op het moment dat een cliënt voor hulp bij Bureau Jeugdzorg aanklopt of, zoals veel jeugdzorgmedewerkers denken, pas op het moment dat na meer-

[2] Operatie Jong, *Sturingsadvies deel I. Koersen op het kind*, april 2006, [www.operatiejong.nl](http://www.operatiejong.nl).

[3] Jeugdzorgbrigade, *Slotrapportage*, juni 2006, [www.jeugdzorgbrigade.nl](http://www.jeugdzorgbrigade.nl).

[4] *Kamerstukken I* 2003/04, 28 168 F.



dere gesprekken is duidelijk geworden wat precies het probleem is en de daarbij passende hulpvraag van cliënt.

In de gevoelige discussie of een jeugdzorgmedewerker bij Bureau Jeugdzorg slechts een indicatiesteller is of hulpverlener stellen jeugdzorgmedewerkers zich veelal op het standpunt dat geen indicatie kan worden gesteld zonder goede hulpverlening. In elk geval wordt hieruit duidelijk dat het model uit de gezondheidszorg niet automatisch is over te plaatsen naar de jeugdzorg. Het bestuursrechtelijk kader wordt nog ingewikkelder als het gaat om het onderdeel jeugdbescher-

de wet of een poging zich achter de wet te verschuilen. De wijze waarop de Bureaus Jeugdzorg de wet hebben geïmplementeerd, kan evengoed reden zijn voor de bureaucratie die wordt ervaren. Los hiervan is het nodig dat de Wet op de jeugdzorg ook op deze onderdelen zorgvuldig wordt geëvalueerd. Vervolgens kan worden beoordeeld op welke punten de bureaucratie kan worden verminderd.

### Beter Beschermd

Al jaren wordt vanuit wetenschap en praktijk groepen dat de wetgeving voor de kindbescherming moet worden aangepast aan het belang van het kind. De zaak Savanna, die veel media-aandacht kreeg vanwege de vele hulpverleners die bij dat gezin waren betrokken en toch niet konden voorkomen dat het kind aan de gevolgen van ernstige kindermishandeling overleed, heeft deze roep versterkt.<sup>5</sup> De wetgeving zou meer op de veiligheid van het kind gericht moeten zijn en niet slechts op het herstel van de band tussen ouders en kind.

De minister van Justitie heeft in 2005 een werkgroep ingesteld, die tot opdracht kreeg zich te buigen over de vraag op welke onderdelen de wetgeving moest worden gewijzigd ter bescherming van het kind, zonder een fundamentele herziening door te voeren. Een belangrijk voorstel in het rapport van deze werkgroep, *Kinderen Eerst!*, is de gezagsontneming van ouders.<sup>6</sup> Deze was gericht op 'de ongeschiktheid of onmacht' van ouders, maar moet juist worden 'indien dit noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder niet binnen een voor de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor het onbedreigd opgroeien weer volledig kan dragen'.

Gezagsontneming moet niet afhankelijk zijn van de houding van de ouders, maar moet kunnen worden uitgesproken in het belang van het kind. Dit is vooral relevant voor de (vaak jonge) kinderen die al geruime tijd in een pleeggezin opgroeien, maar voor wie elk jaar opnieuw de rechter een verlenging van de uithuisplaatsing uitspreekt, omdat er onvoldoende grond is voor een gezagsontneming aangezien het met ouders beter gaat en zij erg hun best doen.

Een ander belangrijk onderdeel van het rapport is de mogelijkheid bij de gezagsbeperkende maatregel van ondertoezichtstelling bepaalde onderdelen van het gezag naar Bureau Jeugdzorg te kunnen overhevelen. Het gaat om het geven van toestemming tot informatie-uitwisseling over kind

## Gezagsontneming moet niet afhankelijk zijn van de houding van de ouders, maar moet kunnen worden uitgesproken in het belang van het kind

ming van Bureau Jeugdzorg, de meest ingrijpende vorm van jeugdzorg. In dit geval is de civielrechtelijke regeling uit boek 1 Burgerlijk Wetboek (maatregelen van kindbescherming als inbreuk op het ouderlijk gezag) naast de bestuursrechtelijke Wet op de jeugdzorg van toepassing. Een voorbeeld. Een indicatiebesluit in het kader van jeugdbescherming, bijvoorbeeld voor ambulante hulp ten behoeve van een onder toezicht gesteld kind of voor de plaatsing van dit kind in een pleeggezin, wordt niet genomen na een aanvraag daartoe door de cliënt, maar door de jeugdbeschermer. De aanspraak op zorg die vervolgens ontstaat, is geen aanspraak van de jeugdbeschermer, maar van de cliënt. Mocht de aanspraak vanwege wachtlijsten niet verzilverd kunnen worden, dan zal de cliënt niet hard lopen om zijn recht op (jeugd)zorg toch te realiseren. De jeugdbeschermer heeft in de wet geen afgeleid recht op zorg namens de cliënt en heeft geen eigen bevoegdheid om aanspraak op dit recht te doen.

Een ander voorbeeld is de situatie waarin een kind wegens ondertoezichtstelling al geruime tijd in een pleeggezin woont. Deze uithuisplaatsing moet jaarlijks worden verlengd en daarvoor is telkens een indicatiebesluit nodig. Als de situatie niet is gewijzigd, wordt dit als een bureaucratische handeling ervaren. De Wet op de jeugdzorg wordt in dit opzicht als belemmerend ervaren voor de uitvoering van de jeugdbescherming en gezien als oorzaak van bureaucratisch handelen.

Het bestempelen van de Wet op de jeugdzorg als boosdoener voor het feit dat de jeugdzorg een en al bureaucratie is, is een onjuiste interpretatie van

[5] Rapport *De zaak S.* van de Inspectie Jeugdzorg, maart 2005.

[6] *Kinderen eerst: advies van de werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving*, Den Haag: ministerie van Justitie, 2006.

en gezin, beslissingen over het inschrijven op school en medische behandeling. De bevoegdheid tot het verkrijgen van relevante informatie over kind en gezin zou voor de jeugdbeschermer moeten leiden tot een betere inschatting van de veiligheid van een kind bij de ouders thuis. De praktijk leert dat professionals die te maken hebben met een onder toezicht gesteld kind dat begeleid wordt door een jeugdbeschermer van Bureau Jeugdzorg, veelal geen informatie willen geven ondanks het feit dat zij zorgen hebben over een kind. Vaak beroepen zij zich op het recht op privacy en het daarmee samenhangende beroepsgeheim. Dit brengt mij tot een laatste punt van zorg in de jeugdzorg, de gebrekkige samenwerking tussen verschillende instanties.

### Samenwerking

Jeugdbeschermers die een inschatting moeten maken van de problematiek en veiligheid van een kind, hebben regelmatig te maken met het probleem dat andere professionals bij het gezin geen informatie willen prijsgeven. Het kan bijvoorbeeld gaan om informatie van de school, de huisarts, de gezinsverzorger, de psychiater of de politie. Ook kan het gaan om collega's van de jeugdbeschermers die bij een ander onderdeel van Bureau Jeugdzorg werken of om ketenpartners zoals de GGZ.<sup>7</sup> De verschillende informanten hebben te maken met verschillende wet- en regelgeving en soms met een (medisch) beroepsgeheim. Het lijkt alsof zij zich achter de wet verschuilen. Hoewel de wet- en regelgeving op sommige punten duidelijker zou kunnen zijn, mag dit geen barrière zijn om zorgen over een kind te delen, ook al wordt dit vaak wel gedacht.<sup>8</sup>

Voor medische beroepsbeoefenaren geldt een meldrecht bij vermoedens van kindermishandeling. Dit moet worden omgezet in een meldplicht. Daarnaast is vooral informatie en voldoende voorlichting over de juridische kaders bij het uitwisselen van informatie als er zorgen over een kind bestaan, noodzakelijk. De belemmeringen bij gegevensuitwisseling liggen niet zozeer bij de wetge-

ving, maar hebben eerder te maken met de toepassing en interpretatie van de wet en daarnaast met het vertrouwen dat professionals in elkaar hebben.

### Besluit

De aandacht voor effectiviteit in de jeugdzorg is belangrijk om de jeugdzorg meer professionele instrumenten te kunnen aanreiken, maar dient vooraf te worden gegaan door een goed doordachte structuur en organisatie en een duidelijk juridisch kader voor vragen om (jeugd)zorg. De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg kan een belangrijke handreiking bieden. Voordat kan worden beoordeeld of de structuur van de jeugdzorg moet worden gewijzigd moet de overheid ruimte geven aan organisaties in de jeugdzorg om zich hun nieuwe taken eigen te maken en tegelijk deze ontwikkelingen zorgvuldig monitoren en centraal ondersteunen. Voor meer fundamentele vraagstukken, bijvoorbeeld de vraag of het AMK onderdeel van

## De investeringen van de overheid om de wachlijsten weg te werken moeten gepaard gaan met een zorgvuldige evaluatie van de besteding ervan

Bureau Jeugdzorg moet blijven of deel van de Raad voor de Kinderbescherming moet worden, is het nog te vroeg. Eerst moeten de AMK's de kans krijgen zich goed in de Bureaus Jeugdzorg in te bedden, waarbij ontschotting belangrijk is. De investeringen van de overheid om de wachlijsten weg te werken moeten gepaard gaan met een zorgvuldige evaluatie van de besteding ervan in de gehele keten van de jeugdzorg. De jeugdbescherming is gebaat bij een wijziging van het wettelijk stelsel, zodat het gemakkelijker wordt over gezagsbeperking en -ontneming te beslissen met de veiligheid van het kind als uitgangspunt. Justitie en VWS moeten samenwerking tussen professionals stimuleren.

[7] Zie het onlangs door de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Gezondheidszorg uitgebrachte rapport *Toegang naar de jeugd-GGZ kan sneller en beter*, september 2006.

[8] M.R. Bruning, *Over sommige kinderen moet je praten - gegevensuitwisseling in de jeugdzorg*, Leiden 2006 (oratie), <https://open-access.leidenuniv.nl/dspace/handle/1887/4482>

## BOEKSIGNALEMENT

### Gevoelige projecten

Hans Knikkink, *Praktijkboekje planprocesmanagement*, Lanaken: 2006, ISBN 90 811 1591 X

Het aansturen en managen van maatschappelijk gevoelige projecten is om

meerdere redenen een lastige opgave. De technologie ontwikkelt zich zo zodanig dat de levensduur van standaardoplossingen snel veroudert. Daarnaast ontwikkelt zich rond een maatschappelijk project vrijwel altijd collectieve commotie.

Volgens de auteur moet er zowel voor de commotie als voor de professional aandacht zijn in het planproces. Hij gaat in op de vaardigheden waarover adviseurs moeten beschikken, om complexe projecten te kunnen managen.



E. Reijnders, *Interne communicatie voor de professional, naar een interactieve visie*, Assen, Koninklijke Van Gorcum, 2006, ISBN 90 232 4200 9

## Niet alleen voor de communicatiespecialist

'De professional' uit de titel verwijst naar de (senior) communicatiespecialist. Hoewel het boek expliciet voor hen geschreven is, ben ik ervan overtuigd dat dit verhelderende boek voor iedereen die wil reflecteren op het functioneren van organisaties, een interessante visie presenteert. Dit boek is dus zeker niet alleen nuttig voor mensen die 'iets met communicatie' doen, temeer omdat communicatie zoals dit door Reijnders wordt neergezet een fundament voor de hele organisatie is.

Volgens Reijnders getuigt de dagelijkse praktijk van de communicatiespecialist helaas van een 'actie-visie' op communicatie. Daarbij wordt interne communicatie gezien als managementinstrument en staat het overbrengen van boodschappen centraal. De communicatiespecialist is vanuit deze visie vooral nodig om de beste vorm voor een gegeven inhoud te construeren. Vanuit de beleidspraktijk zijn daar meerdere kanttekeningen bij te plaatsen. Reijnders stelt dan ook dat de hedendaagse burger zich niet zo gemakkelijk laat overtuigen als dit model impliciet veronderstelt. De gedachte dat informatieverschaffing vanzelf het gewenste effect zou bereiken is een schromelijke overschatting van de bereidheid van het publiek om te slikken wat ze voorgeschoteld krijgt, mede als gevolg van de assertiviteit en het opleidingsniveau van burgers en de brede beschikbaarheid van informatie.

Het is daarom goed dat er aandacht gevraagd wordt voor een tweezijdige benadering van communicatie (de 'interactie-visie') waarin rekening gehouden wordt met de rol van individuele interpretaties in communicatie. Zo is er bijvoorbeeld al vaker een lans gebroken voor een interactieve benadering van beleidsvorming, maar wat Reijnders hier doet gaat een stap ver-

der: hij vertaalt het belang van interactie, impliciete aannames en het informele circuit naar de interne organisatie. Wat bijvoorbeeld de Commissie Wallage (2001) adviseerde ten aanzien van externe (overheids)communicatie, past Reijnders toe op de interne communicatie van organisaties. Dit leidt tot een inspirerend betoog tegen de bedrieglijke schijn van eenvoud die communicatie omgeeft. Nu is het niet moeilijk om te beweren dat de werkelijkheid ingewikkelder is dan vaak wordt aangenomen. Het is echter een kunst om die complexiteit helder te presenteren en van daaruit praktische handreikingen te bieden voor de dagelijkse praktijk. Die kunst beheerst Reijnders. Communicatieprofessionals kunnen hier direct hun voordeel mee doen, want het boek presenteert zowel de basis van de interpretatieve benadering als werkvormen die deze benadering handen en voeten kan geven. Naast handreikingen voor hun verdere professionalisering wordt ook aandacht gegeven aan de toegevoegde waarde van dergelijke strategische communicatie aan het primaire proces. Daarnaast nodigt de reikwijdte, bruikbaarheid en prikkeling van deze communicatievisie ook niet-specialisten uit om hun organisatie beter te leren begrijpen vanuit het perspectief van complexe interactieve communicatie.

Mark van Vuuren, *Afdeling Communicatiewetenschap, Universiteit Twente*



Rubin Gowricharn (red.), *Falende instituties. Negen heikele kwesties in de multiculturele samenleving*, Utrecht: Forum en De Graaff 2006, ISBN 90 77024 24 7

## Naar een redelijk debat

In dit boek zijn artikelen verzameld die positieve geluiden laten horen in een maatschappelijk debat waar negatieve beelden over multiculturaliteit dominant zijn. Zo schetst Harry van den Tillaart de positieve invloed van etnische ondernemers op werkgelegenheid en leefbaarheid.

Daarnaast vroeg Gowricharn aan de auteurs de rol van Nederlandse instituties kritisch tegen het licht houden. Zijn scholen, media en gemeenten voldoende toegerust voor de behoeften van een cultureel heterogene bevolking? De auteurs beantwoorden deze vraag.

Thijl Sunier wijst op het gegeven dat steeds meer hoogopgeleide Europese moslims zich in het publieke debat over de islam mengen. Desondanks wordt de islam in de media vooral als een dispuut van religieuze fundamentalisten tegenover 'geharaste' verdedigers van de secularisatie voorgesteld. Dit ongenueanceerd neerzetten van de moslim is de keerzijde van de sociale constructie van een Nederlandse, 'witte' identiteit. Maykel Verkuyten beweert dat deze constructie duidelijke schaduwkanten heeft, zoals de herhaaldelijke legitimatie van het wij-zij denken. In dit klimaat past ook de nadruk op het Nederlands als de belangrijkste voertaal. Vooral het laatste vindt Guus Extra een gemiste kans, omdat meertalig basisonderwijs de integratie van immigranten kan bevorderen. Tegelijkertijd worden alle burgers beter voor een volwaardig Europees burgerschap toegerust. Instituties doen te weinig met de positieve eigenschap van meertaligheid en ook andere vaardigheden van immigranten krijgen te weinig ruimte. Alfons Fermin toont aan dat het nieuwe noch het oude stelsel van het inburgeringsbeleid onvoldoende rekening houdt met het verschil in sociaal-cultureel kapitaal van immigranten. Doordat maatwerk moeilijk uitvoerbaar is, worden inburgeraars onnodig betutteld of er wordt te veel van hen gevraagd.

Voor meer maatwerk pleiten ook Duyvendak en Uitermark. Zij laten zien waarom bestuurders bij stedelijke vernieuwing graag voor een fysieke aanpak en voor de bouw van dure huizen in kansarme herstructureringswijken kiezen, hoewel tal van wetenschappers beweren dat emancipatiekansen van achtergestelde bewoners hierdoor nauwelijks worden verbeterd. Zo is minder segregatie ook geen remedie tegen ongelijkheid van onderwijskansen. Voor Paul Jungbluth is dat een verontrustende constatering. Dat betekent namelijk dat het met kansarme kinderen blijkbaar overal slecht gaat. Bovendien is het onderzoek naar segregatie van scholen te ver doorge-

schoten in de richting van cultuur als verklarende factor.

Deze 'cultuurologische' blik heeft tal van wetenschappers die de relatie tussen immigranten en criminaliteit onderzoeken, sterk beïnvloed. Dat is echter een misvatting, zo betoogt Frank Bovenkerk. Delinquenten benutten hooguit elementen van de cultuur om hun gedrag te rechtvaardigen. De cultuur zelf behoeft verklaring en niet andersom. Dat mensen vanwege hun cultuur en hun sociaal-economische positie worden uitgesloten is voor Ruben Gowricharn een gegeven. Vanuit maatschappelijk perspectief gezien is deze uitsluiting wel of niet sociaal aanvaard, legitiem of gewild.

De artikelen bieden geen uitputtende analyse van falende instituties in de multiculturele samenleving. Wel plaatst iedere auteur het thema zorgvuldig in een historische context zonder up-to-date informatie achterwege te laten. Het geheel is informatief en lezenswaardig.

*Ir. drs. Sabine Meier, Universiteit van Amsterdam*

## Veelzijdig en eigenzinnig

Wat vooral opvalt in de loopbaan van Theodoor Heemskerk is de veelzijdigheid van zijn karakter, naast de talrijke wendingen die zijn leven nam. Hij was een actief Kamerlid en bekwaam raadslid en wethouder (in Amsterdam). Zijn ambtsperiode als minister-president (1908-1913) was alleen door de manier waarop deze van start ging geruchtmakend en daarna nauwelijks meer, wat in roerige tijden vooral als compliment kan worden opgevat.



Bornebroek, A., *Een heer in een volkspartij. Theodoor Heemskerk (1852-1932), minister-president en minister van justitie*, Amsterdam: Aksant, 2006, ISBN 90 5260 197 6

Als minister van Justitie in de twee eerste kabinetten-Ruijs de Beerenbrouck toonde hij zich ondogmatisch en toch zelfbewust. Terwijl hij als bestuurder zijn plicht deed, leidde hij een problematisch persoonlijk leven. Zijn eerste vrouw Maria, afkomstig uit wat in Amsterdamse kringen als een 'hogere' milieu dan het zijne werd beschouwd (de zeer bemiddelde familie Hartsen), stierf jong. Zijn tweede vrouw Lydia, van Pools-Litouwse adel, vervreemde de volledig van haar zeventien jaar oudere echtgenoot en bracht haar leven beurtelings als levensgenietster in Zwitserland en als bohémienne in het Amsterdamse kunstenaarsmilieu door (waar velen schande van spraken). Sommige mensen zouden door dit gebrek aan een stabiele omgeving van slag raken. Zo niet Theodoor Heemskerk. Hij hield het hoofd koel, terwijl naast de huiselijke ook nog eens allerlei politieke stormen woedden. Zoon van de conservatieve (tweevoudige) premier J. Heemskerk Azn. maakte hij op jonge leeftijd een bekering tot orthodox christen en 'anti-revolutionair' door – waarbij zijn liefde voor de zeer gelovige Maria Hartsen een rol kan hebben gespeeld. Bij de 'doleantie' (kerkscheuring) van 1886 was hij zeer betrokken en bij de beruchte 'paneelzagerij' van januari van dat jaar zelfs

persoonlijk aanwezig. Maar merkwaardigerwijs bracht zijn engagement niet zonder meer een goede relatie met de aanvoerder van de 'anti-revolutionaire' beweging met zich mee. Abraham Kuyper dulde geen tegenspraak. De meer aristocratische en in ieder geval niet uit de 'kleine luyden' afkomstige Heemskerk was er echter de man niet naar zich de wet te laten voorschrijven. De onderlinge relatie kon dus haast niet anders dan door afwisseling van liefde en haat worden gekenmerkt. Terwijl Heemskerk aan het begin van zijn carrière nog weinig fiducia in Kuyper had getoond, namen beiden elkaar later enige tijd in vertrouwen; nog weer later verbrak Heemskerk te vaak de partijdiscipline om niet bij Kuyper uit de gratie te raken, met als hoogte- of dieptepunt het moment waarop Heemskerk in 1908, na de val van het kabinet-De Meester, premier werd. Volgens Kuyper was deze functie alleen voor hemzelf weggelegd en pleegde een partijgenoot die dat niet wilde erkennen, een vorm van hoogverraad.

Voor de geschiedenis van de Nederlandse bestuurspraktijk is Th. Heemskerk vooral van belang vanwege zijn eigenzinnigheid. In een periode die door partijtucht en verzuildeheid werd gekenmerkt, durfde hij zijn eigen agenda te bepalen (wat Bornebroek overigens mede definieert als 'de draad van zijn verleden weer oppakken'). Aan iedereen die zich wil informeren over achtergronden van het beleid in die dagen en de wisselwerking tussen ideologie en individu, kan deze studie van harte worden aanbevolen.

*Prof. dr. Doeko Bosscher, Rijksuniversiteit Groningen*

## BOEKSIGNALEMENT

### Herdefiniëring na Schipholbrand

J. Broeksteeg e.a., *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, ISBN 90 13 03825 5

Ruim twaalf jaar geleden verscheen het rapport Steekhoudend ministerschap. Het rapport was van de commissie-Scheltema, werd aan de Tweede Kamer uitge-

bracht en kreeg veel aandacht. Ondertussen is er veel gebeurd, zowel in de praktijk als in het staatsrecht. Ook wetenschappelijke inzichten evolueerden. Vooral het rapport van de Onderzoeksraad Veiligheid over de Schipholbrand, de reactie daarop van oud-minister Donner en het Kamerdebat daarover hebben het thema hoogst actueel gemaakt, zodanig zelfs dat het erop lijkt dat een nieuw kabinet er niet aan ontkomt de ministeriële verantwoordelijkheid te herdefiniëren en aan te

scherpen. Dit boek is het resultaat van een conferentie over de ministeriële verantwoordelijkheid. Oud-leden van de commissie-Scheltema hebben opnieuw hun licht over het thema laten schijnen. Ook personen uit de politieke praktijk en de wetenschap hebben bijdragen geleverd, met name enkele promovendi aan de Universiteit van Maastricht, die in deze bundel reeds enkele resultaten van hun studie prijsgeven.

# Virtuele dwangbuis van de overheid

**Vrijwel onopgemerkt in het publieke debat wordt dezer dagen het Burger Service Nummer (BSN) ingevoerd. De voordelen zijn duidelijk: vermindering van administratieve lasten voor burger en overheid en betere controle mogelijkheden voor de juistheid van gegevens. Veel aandacht voor nadelen en gevaren is er niet: grootschalige koppeling van gegevens.**

**M**et de groeiende mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie heeft de wetgever instrumenten in handen om grootschalig – gericht en ongericht – in het leven van burgers in te grijpen. Daarmee legt zij de inhoud van de informatie-uitwisseling met de burger aan banden. De belastingdienst accepteert al jaren geen bijlagen bij elektronische aangiften voor de inkomstenbelasting, de aangifte moet volledig binnen de aangegeven grenzen van de aangiftesoftware blijven. Wie zich in het ziekenhuis laat behandelen, krijgt voor die behandeling een rekening op basis van een diagnose-behandelingscombinatie, elke andere behandeling valt daarbuiten.

## Eerst moet duidelijkheid bestaan over de inrichting van de werkprocessen waarop de automatisering betrekking heeft

Deze ‘virtuele dwangbuizen’ belemmeren de vrijheid waarmee de burger met zijn overheid in contact kan treden. Waar vroeger desnoods in de kantlijn van een formulier nog een opmerking kon worden geplaatst, wordt nu de communicatie strikt tot de beschikbare vakjes in elektronische formulieren beperkt. Dat leidt tot rigiditeit en de onmogelijkheid van werkelijke communicatie, waardoor de kwaliteit van diensten en producten afneemt. De invoering van het Burger Service Nummer kan voor de burger minder werk betekenen als hij bij een instantie aanklopt en niet opnieuw z’n adresgegevens hoeft op te geven. Op de korte termijn is vooral de overheid spekkoper: er ontstaan koppelingmogelijkheden die voorheen lastig of niet uitvoerbaar waren.

### Vier vooronderstellingen

Bezwaren tegen het BSN zijn niet nieuw. Zo waarschuwde Corien Prins in 2003 voor het risico van identiteitsfraude en een alwetende overheid.<sup>1</sup> Wat is er op zo’n nummer tegen? Koppelen van gege-

vens kan handig zijn voor de burger en biedt de overheid mogelijkheden fraude aan te pakken. Aan de mogelijkheid van een goed gebruik van het Burger Service Nummer liggen vier vooronderstellingen ten grondslag. Het probleem is dat ze geen van alle correct zijn.

De eerste vooronderstelling is dat de overheid in al haar geledingen een integere organisatie is en blijft. Maar die integriteit is in het geding, bijvoorbeeld in gevallen van corruptie bij politie en ambtenarij. De overheid meent kennelijk dat dergelijke ongelukken niet voor zullen komen. Toch is er geen enkele garantie dat zij integer zal handelen. De elektronica maakt de kans op illegitiem of illegaal gebruik van persoonsgegevens groter: de verwerkingsmogelijkheden van overheden en bedrijven nemen door het centrale ‘scharnierpunt’ dat het BSN levert toe. Foutieve of frauduleuze informatie kan via het BSN gericht in databanken worden ingebracht, als de beveiliging niet op orde is, evenzo kan met niet-legitieme motieven informatie gemakkelijker worden gelokaliseerd. De tweede vooronderstelling is, dat informatie over een burger in alle contexten hetzelfde betekent, zodat die vrij uitgewisseld kan worden zonder consequenties voor de betekenis. Dat is een misverstand. Neem iets schijnbaar eenduidigs als de achternaam. Er kunnen uitstekende redenen zijn om als getrouwde vrouw in de ene context de meisjesnaam te gebruiken en in de andere niet. Ook zijn er naamgevingssystematieken die het aannemen van een alternatieve naam toelaten. Naarmate gegevens meer gekoppeld worden en met alternatieven geen rekening wordt gehouden, wordt de burger in zijn vrijheid beperkt. Ook bij de interpretatie van gegevens kan van alles mis gaan. Een fraai voorbeeld daarvan is de werknemer die aan de administratie van zijn werkgever de wijziging van zijn postcode doorgaf, omdat die vanwege een gemeentelijke herindeling was veranderd. Hij ontving automatisch twee vrije dagen, omdat de postcodewijziging als een verhuizing werd geïnterpreteerd.

[1] J.E.J. Prins, Het Burger ServiceNummer en de strijd tegen de identiteitsfraude, in *Computerrecht*, 2003/1, p. 2-3.

De derde vooronderstelling is dat de overheid het gebruik van het BSN kan controleren. Ook dit is een misverstand. Het BSN is weliswaar een handig hulpmiddel bij automatisering van gegevensstromen, maar met het BSN is de juiste werking van die gegevensstromen niet gegeven. Dat vereist complexe en goed gebouwde ICT-systemen, maar het gebruik daarvan levert in de praktijk (overigens niet alleen bij de overheid) problemen op. Bekend is de slechte staat van de automatisering bij de politie en de consequenties daarvan voor de uitwisseling van gegevens over criminaliteit en terrorisme.<sup>2</sup> Kielman en Koelewijn braken naar aanleiding daarvan een lans voor wetgeving naar Amerikaans model, waarbij, voordat met een automatiseringsproject wordt gestart, eerst duidelijkheid moet bestaan over de inrichting van de werkprocessen waarop de automatisering betrekking heeft.<sup>3</sup>

De vierde vooronderstelling is dat de gevolgen van de invoering van het BSN overzienbaar zijn. Dat is niet het geval. De grote verwerkingsmogelijkheden voor persoonsgegevens die sindsdien zijn geïntroduceerd, zijn niet in 2006 tot stilstand gekomen; zij zullen alleen maar groeien. Naar de mogelijkheden die er over tien jaar zijn, kunnen we slechts maar gissen. Hoe dramatisch zullen dergelijke wijzigingen zijn? Het BSN-gebruik zal over tien jaar in een andere technologische context plaatsvinden.

#### Scenario's

Met welke scenario's moeten de wetgever en het bestuur rekening houden bij het gebruik van het BSN?

##### *Scenario 1: massale dataverzameling*

Vandaag de dag proberen criminelen op grote schaal gegevens voor identiteitsfraude te verzamelen. Dat doen zij via phishing e-mails, waarin ze zich meestal als een gerenommeerde bank voordoen en naar rekening-, pasgegevens en autorisatiecodes vragen. Het massaal inzamelen van gegevens kan de moeite waard zijn om daarmee uiteenlopende vormen van identiteitsfraude te plegen (vervalsing identiteitsbewijzen, vermogensfraude). De sleutel die voor een probleemloze koppeling van die gegevens kan zorgen, is dezelfde die de overheid ons nu verschaft: als de crimineel op zijn phishing-expeditie het argeloze slachtoffer zijn BSN laat invullen, vallen naderhand gegevens moeiteloos aan elkaar te koppelen.

##### *Scenario 2: dataverzameling en -manipulatie via BSN*

De beveiliging van persoonsgegevens die aan het BSN zijn gekoppeld, zal in veel gevallen tot het stellen van controlevragen zijn beperkt. Wie zich bij de

gemeente met een BSN meldt, moet bijvoorbeeld geboorteplaats, -datum, postcode en huisnummer opgeven om vervolgens bepaalde gegevens verstrekt te krijgen of wijzigingen te kunnen laten aanbrengen. Omdat dit soort gegevens vrij gemakkelijk is te achterhalen, zullen ook de gegevens die achter de beveiliging verborgen liggen, eenvoudig op te vragen of zelfs te manipuleren zijn.

## Als informatie zo snel en gemakkelijk te verkrijgen is, is het van belang die kunstmatig te 'compartimenteren'

##### *Scenario 3: vorming van een beeld van de persoonlijke levenssfeer*

Wie de naam van de auteur van dit artikel in Google intypt, kan zich niet alleen een beeld vormen van diens wetenschappelijke interesses. De mate waarin dit beeld kan worden gevormd, hangt nu van de uniciteit af van de ingetypte naam, de daadwerkelijke 'virtuele aanwezigheid' van de persoon, en de mate waarin hijzelf of anderen rekening met de vindbaarheid van de informatie hebben gehouden en dus bijvoorbeeld gebruik hebben gemaakt van pseudoniemen. Wanneer meningen, artikelen en gegevens over hobby's en werkkringen via het BSN gekoppeld kunnen worden, geeft dat een nauwkeuriger beeld van een individu zonder de onzekerheden die aan het zoeken via een naam zijn verbonden.

##### *Scenario 4: grootschalig hergebruik van persoonsgegevens op verzoek van de persoon zelf*

De wens om controle te hebben over gegevens die bij bedrijven en overheden over iemand bekend zijn, bestaat niet alleen bij die instanties, maar ook bij individuen van wie deze gegevens afkomstig zijn. Hoewel een initiatief als Microsoft Passport, dat iets dergelijks voor on-line-diensten beoogde, geen succes is geworden, bestaat er wel degelijk een latente behoefte om gemakkelijker gebruik van de talloze met gebruikersnaam en wachtwoord beveiligde diensten te maken. De vraag is of men een andere partij dergelijke gegevens wil toevertrouwen en zo ja, welke partij daartoe in de ogen van het individu geschikt is.

Deze scenario's geven aan, dat het BSN gevolgen kan hebben voor de traceerbaarheid van allerlei gegevens over een individu. Vervolgens is misbruik daarvan mogelijk, door criminelen en ook werkgemers en informatiebureaus. De enige manier om te voorkomen dat gegevens illegaal worden gekop-

[2] Algemene Rekenkamer, *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie*, Tweede Kamer, 2002-2003, 28 846, nr. 2.

[3] H.H. Kielman & W.I. Koelewijn, *Falende automatisering bij politie*, in *Financieel Dagblad*, 25 april 2006.

peld, is ervoor te zorgen dat de koppeling voor onbevoegden zo moeilijk mogelijk wordt gemaakt.

### Compartimentering

Als informatie zo snel en gemakkelijk te verkrijgen is, is het van belang die kunstmatig te 'compartimenteren'. De burger moet zelf controle krijgen over welke informatie voor wie beschikbaar is en zich beschermd weet tegen het credo dat mensen die niets te verbergen hebben, geen last van privacybeperkende maatregelen hebben. Er zijn meer legitieme dan illegitieme redenen iets voor de samenleving, voor de overheid of voor wie dan ook verborgen te houden, van (legale) liefhebberijen waar de overheid niets mee te maken heeft, tot aan het veilig op een geheime plaats kunnen verblijven. Naarmate persoonsgegevens aan één identificerend nummer zijn gekoppeld, wordt de kans groter dat deze compartimentering niet in stand blijft. De universele 'sleutel' die het BSN vormt, maakt het mogelijk gegevens in allerlei databanken met elkaar te combineren.

## Een spilfunctie is voor gemeentes weggelegd met hun primaire verantwoordelijkheid voor het BSN-beheer

Weliswaar moet naast de sleutel ook daadwerkelijk toegang tot de databank worden verkregen, maar als die toegang er is, bijvoorbeeld voor een bevoegde instantie of een onbevoegde hacker, is elke barrière om gegevens te koppelen, weggenomen. Een van de databanken die onbeveiligd is, is het publiek toegankelijke gedeelte van internet, grofweg het deel dat door zoekmachines als Google wordt ontsloten. Wie een zeldzame naam heeft en activiteiten ontplooit waarvan de weerslag op internet is te vinden, is gemakkelijk te traceren. Van degene die geen zeldzame naam heeft is dit lastiger en derhalve gunstig voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Er bestaat een risico dat het BSN, samen met andere persoonsgegevens, een eigen leven op internet gaat leiden, omdat het via zoekmachines achterhaalbaar is, inclusief de gegevens die met betrekking tot het BSN op de website beschikbaar zijn. Eenmaal ergens op het web verschenen, zullen de meeste gegevens tot in lengte van jaren blijven rondzwerven.

### Decentrale overheden

Wat is de feitelijke rol van decentrale overheden bij de invoering en het gebruik van het BSN? Een spilfunctie is voor gemeentes weggelegd met hun pri-

maire verantwoordelijkheid voor het BSN-beheer. Zij maken gebruik van (ICT-)gereedschappen die door de rijksoverheid ter beschikking worden gesteld, zoals een nummerdistributiemechanisme en de mogelijkheid om verificatievragen te stellen. Dat sluit goed aan bij de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is en die belangrijke verantwoordelijkheden bij gemeenten neerlegt, ook voor de beveiliging van gegevens. Daar liggen echter ook risico's. De basisinfrastructuur voor het BSN, de beheersvoorziening BSN, is voor gemeentelijke systemen onder bepaalde condities te benaderen. Gemeenten bepalen vervolgens zelf hoe zij met de gegevens die zij uit deze beheersvoorziening verkrijgen of die zij eraan toevoegen, omgaan. Zij kunnen ook gebruik maken van een applicatie die door het programmabureau-BSN beschikbaar wordt gesteld. Deze geeft de mogelijkheid op basis van een aantal identificerende gegevens een BSN op te vragen, de bijbehorende persoonsgegevens te verkrijgen en om antwoorden op verificatievragen te toetsen (combinatie van BSN, geboortedatum, postcode en huisnummer). Er zijn in het wetsvoorstel over het BSN geen normen voor de beveiliging van de toegang tot achterliggende gegevens opgenomen; ze worden wel krachtens deze wet in lagere regelgeving neergelegd. Uiteraard geldt het tot een individu herleidbare BSN als een persoonsgegeven en zijn de (open) beveiligingsnormen uit de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing, aangevuld met vrij specifieke beveiligingsvereisten van het College Bescherming Persoonsgegevens.<sup>4</sup> Wel vereist het voorstel de verificatie van de identiteit van de persoon op wie een BSN betrekking heeft, indien het wordt gebruikt om gegevens te verwerken.<sup>5</sup> De vraag is of deze normen afdoende zijn en of gemeenten voldoende zijn toegerust om het toegenomen belang van het GBA en de daarmee gepaard gaande beveiligingseisen te kunnen dragen. De beheersvoorziening BSN wijst in een andere richting. Eigenlijk zou elke verandering of bevraging van persoonsgegevens gepaard moeten gaan met controle van de identiteit van degene van wie persoonsgegevens worden verwerkt. Steeds dient de identiteit via bijvoorbeeld paspoort of elektronische handtekening te worden gecontroleerd.

### Conclusie

Het BSN is het product van een overheid die niet voldoende oog heeft voor de onvermijdelijke doorontwikkeling van technologieën voor gegevensverwerking. Door de introductie van één uniek nummer voor elke burger negeert zij de moeilijkheden die identificerende nummers opleveren en gaat zij voorbij aan alternatieven die beschikbaar zijn.

[4] Zie bijvoorbeeld G.W. van Blarkom en J.J. Borking, Beveiliging van persoonsgegevens, Achtergrondstudies en Verkenningen 23, Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.

[5] Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, artikel 12 (voorstel van wet, kamerstukken TK 2005-2006, 30 312, nr. 2).

# **Omslag III**

## **Advertentie**



# **Omslag IV**

## **Advertentie**