

## 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/2066/43994>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-20 and may be subject to change.

# OPENBAAR BESTUUR

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID  
ORGANISATIE & POLITIEK

Pleidooi voor ongelijkheid

Wet als maatschappelijk contract

Besturen in commissie



10094769

# Omslag II

## Advertentie

# Inhoud

Wij horen u niet – zoals het verkeerd complimenterende Kamerlid – zeggen: *you look sensational*. Dat is elke maand zo, daar bent u aan gewend. Maar ondanks ons succes bij mannen en vrouwen, blijven we scherp, trekken we elk rimpeltje weg, wordt elk vetlaagje wegge-masseerd en zorgen we dat ook ons uiterlijk er onberispelijk blijft uitzien, met het boegbeeld van de democratie op de voorkant, onze gevisualiseerde missie, even stevig gefundeerd als het stand-beeld van Thorbecke. We hoeven u niet te charmeren, maar moeten u wel blijven boeien en binden met inzicht, ervaringen en opinies die op kennis en feiten zijn gebaseerd, zodat u elke maand niet zozeer van onze uiterlijke schoonheid kunt genieten als wel van onze bood-schap, in *Openbaar bestuur*, elke maand een intellectuele *beauty*.

Hoofdredacteur

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

## Column 18

Prof. dr. H. Reynaert & prof. dr. C. Devos  
Le jour de gloire est arrivé

## Een brok historie 23

Mr. P.F. van Oosten de Boer  
Een halve ruïne

## Boeken 28

## De laan uit 36

Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand  
Ruziënd ten onder

## Tegendraads pleidooi 2

Prof. dr. F.R. Ankersmit

De auteur bespreekt Paul Frissens *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Is de hedendaagse democratie pseudo-democratie, of er is eerder sprake van inquisitie-democratie? Is er nog hoop voor neo-liberalisme?

## Een kwestie van goed bestuur 5

Mevr. A.J. Zondergeld

Het streven naar goed bestuur is niet uniek, maar de invulling ervan kan heel verschillend zijn, al naar gelang het heersende politieke klimaat, economische inzichten en – vroeger – godsdienstige verwachtingen.

## Gemeentelijke herindeling en de burger 11

Drs. M.J. Otto

Gemeentelijke herindelingen leiden tot frustraties en verzet bij bestuurders en bevolking. Dus worden aanbevelingen gedaan om de betrokkenheid van inwoners te vergroten. Maar het weggeven van macht over besluiten impliceert het nemen van risico.

## De wet als maatschappelijk contract 15

Mr. ir. H.S.M. Kruijer

Volgens bestaande opvattingen zou aan het openbaar bestuur het prerogatief toekomen om de wet uit te leggen. Is dat juist?

## Hervervorming van de overheid 19

Drs. P.A. Deurvorst

'Samen werken, samen leven'. Geldt dat ook voor de overheidsorganisatie zelf? Samenwerking tussen overheden is niet alleen een visie op de inrichting van de samenleving, maar een harde noodzaak.

## Strategisch gedrag bij reorganisaties 24

Dr. R.P.L.M. van Lier

Reorganisaties bij publieke instellingen worden vaak uitgevoerd na zorgvuldige afwegingen en een grondige analyse. Soms gaat het echter niet om de feiten en vertonen reorganisaties eerder kenmerken van een rituele dans.

## Besturen in commissie 33

J.M. Schulz, M.J.W. van Twist & H.G. Geveke

In de afgelopen jaren is Nederland onderzoeksmoe geworden. Het profiel van commissies zou moeten verschuiven van onderzoek en advies naar stimulering.

**Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek**, Jaargang 17, Nummer 10, Oktober 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. Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer B.V., gedeponseed ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 6 januari 2003 onder depotnummer 3/2003. Een exemplaar van deze voorwaarden zal op eerste verzoek gratis worden toegezonden. **Basisvormgeving** (M/V) ontwerp, [www.mv-ontwerp.nl](http://www.mv-ontwerp.nl) **Opmaak** VerheulCommunicatie.com Alphen aan den Rijn.

# Tegendraads pleidooi

**Paul Frissen is een uitzonderlijke verschijning in de Nederlandse bestuurskunde. Hij daagt uit, hij provoceert, hij neemt welbewust contra-intuïtieve standpunten in en schrikt er niet voor terug die met verve te verdedigen. De reacties op zijn snel expanderende oeuvre zijn dienovereenkomstig: niemand staat er onverschillig tegenover.**



P.H.A. Frissen, *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid, Van Gennep*: Amsterdam 2007, ISBN 9055157961

**S**ommigen zien het als de deprimerende uitwas van een volstrekt onverantwoord post-modernisme, anderen ervaren het daarentegen – zoals al gesuggereerd door Frissens eigen achternaam – als een ‘verfrissende’ *Befragung* van gevestigde opinies. Hierin ligt ook het antwoord op de vraag hoe men zich tegen dat oeuvre op moet stellen. Is dat alleen maar een ongebruikelijke mix van reeds bestaande standpunten of toont het ons iets over onze hedendaagse politieke cultuur dat ons tot dusver verborgen gebleven is?

Dit boek is bij uitstek geschikt die vraag te beantwoorden. Want meer dan in zijn vroegere werk het geval is, waagt Frissen zich hier op het domein van de interactie tussen Staat en maatschappij. En we weten allemaal dat we nergens gemakkelijker vervallen tot de herhaling van pathetische clichés dan daar. Manuel Castells trilogie over de netwerk-samenleving is er het even treurige als paradigmatische voorbeeld van.

Hoewel ook oudere auteurs als Aristoteles, Machiavelli, Spinoza, Montesquieu en Schotse Verlichters als Hume, Smith en Ferguson die interactie tussen Staat en maatschappij reeds meer of minder uitvoerig bespraken, waren Guizot (1787–1874) en Tocqueville (1805–1859) toch de eersten die er alle aan-

dacht voor opeisten. Dat behoeft niet te verbazen. Zij schreven in de tijd waarin de democratie op het toneel verscheen. En is de democratie niet bij uitstek het politieke systeem dat aan de interactie tussen Staat en samenleving inhoud wil geven? Als de democratie uitdrukking wil geven aan de wensen van de samenleving, wat kan de politiek theoreticus dan anders doen dan de interactie tussen beide bovenaan zijn agenda te plaatsen? De burger Guizot was hier waarschijnlijk diepzinniger en origineler dan de edelman Tocqueville en zijn ideeën zijn ook nu nog waardevoller en verhelderder dan de nogal apocalyptische beschouwingen over de democratie van Tocqueville. Maar Guizots reputatie werd door zijn aandeel in de revolutie van 1848 voorgoed bedorven. Vandaar dat wij de interactie tussen de democratische Staat en samenleving nog steeds gaarne door de bril van Tocqueville bezien.

Zo is het zeker met Frissen. Verder, net als Tocqueville, is voor Frissen het ideaal van de gelijkheid de werkelijke motor in die interactie tussen de democratische Staat en de samenleving. En net als Tocqueville is dat ook bij Frissen de bron van veel, zoniet de meeste narigheid in onze politieke orde. Want, wederom, net als Tocqueville aanvaardt Frissen wel de democratie, maar niet de gelijkheid. Beiden zitten dus met het probleem dat zij een politiek systeem omarmen, dat zij weer verwerpen voor wat zij zien als de harde kern ervan. Het is daarom niet gek dat Frissens conclusies soms op een verrassende manier herinneren aan het conservatieve liberalisme van Tocqueville.

Maar de verschillen zijn niet minder groot. Tocqueville spreekt uitvoerig over de democratie en hoe dat politieke systeem de burger transformeert tot een hulpeloze sukkel; bij Frissen, daarentegen, is de democratie geen scheppende factor meer, eerder een van het verleden geërfd gewoonte waar weinig diepzinnigs meer over te melden valt. In het verlengde daarvan, Tocqueville was vooral geïnteresseerd in de wijze waarop de democratische Staat de samenleving zou bederven en zou uitdraaien op zijn *despotisme tutélaire*, terwijl Frissen zich juist zorgen maakt over hoe in de samenleving



Alexis de Tocqueville (1805 - 1859)

bestaande gelijkheidsidealen de Staat zullen bederven. Hier ligt dan ook het verschil tussen dit boek van Frissen en zijn oudere werk.

In dat oudere werk bestreed Frissen steeds dat de Staat nog het vermogen zou bezitten echt greep op de samenleving te krijgen. Dat is de les die we van de tragische mislukking van de verzorgingsstaat moeten leren. Die was eigenlijk de *benevolente*, Westerse tegenhanger van het Sovjetsysteem, dat op zijn zoveel onvriendelijker manier ook probeerde de samenleving volgens een bepaald plan in te richten. Vandaar ook het gelijk van Tocqueville met zijn *despotisme tutélaire*. Maar zowel in het voormalige Oostblok als in het Westen kwam men er rond 1980-1990 achter dat de Staat zich daarmee lelijk vertild had. In beide gevallen was het het gelijkheidsideaal dat de Staat tot die strapatsen verleid had.

Kortom, we moeten erkennen, aldus Frissen, dat de Staat lang niet alles vermag, dat de goede bedoelingen van de Staat vaak tot onbedoelde gevolgen leiden die de zaken erger in plaats van beter maken en dat we dus de sturingspretenties van de Staat moeten opgeven. In zijn vorige boeken presenteerde Frissen deze inzichten nog met een mix van optimisme en uitdagendheid. Zo schrok hij niet terug voor de paradox dat we blij moeten zijn met zaken als *verkokering*, met het *polderen* en het vaak zo onmachtige *voortmodderen* van Staat en politici. Want juist dat alles is karakteristiek voor een Staat die zijn beperkingen (er)kent. Dat alles is dus niet iets lelijks, maar juist iets moois. In onze postmoderne wereld moet de Staat geen praatjes meer hebben en erin berusten langzamerhand naar de achtergrond te verdwijnen. In het verlengde daarvan, met vele anderen, meende ook Frissen dat de Staat er goed aan zou doen zich de werkwijze van de private sec-

tor zoveel mogelijk eigen te maken. Hier wilde Frissen dus nog steeds de samenleving behoeden voor een overrijverige en bemoeizieke staat. De samenleving kan zichzelf wel redden en meer dan een bescheiden rol op de achtergrond (Willke's *Kontekststeuerung*) zit er voor de staat niet (meer) in.

Dit boek is somberder, want nu maakt Frissen zich zorgen over de Staat – en die is blijkbaar toch minder overbodig dan hij vroeger dacht. Meer nog, wanneer Frissen vroeger de staat zijn plaats wees, dan gebeurde dat vaak met neo-liberale argumenten, waarin het marktdenken als de remedie voor ook alle politieke kwalen werd gepresenteerd. Maar dat is in dit boek helemaal afwezig. Opvallend is dat Frissen in dit boek een even scherpe als terechte kritiek uit op de introductie in de overheid van allerlei uit het bedrijfsleven geïmporteerde *hypes*.

**'Veel van wat nu marktwerking heet (in de overheid) is in feite bureaucrativering. Er is geen transparantere organisatie dan de bureaucratie: daarin gelden regels, protocollen, standaarden en er is gelijkheid. (...) Marktachtige elementen krijgen een rol in een domein dat geen markt is.'**

Maar hier blijft het niet bij. Frissen wijst er uitvoerig op dat die pseudo-marktwerking gepaard gaat met de ontwikkeling van allerlei controlemechanismen, met een wedloop van toezichhouders, een afrekeningcultus, 'beleidsvervetting' en 'institutionele spaghetti', kortom, met een *inquisitie-democratie* (Paul 't Hart) die je naar de vermaledijde bureaucra-

**'Veel van wat nu marktwerking heet is in feite bureaucrativering ...'**

tische praktijken van die goede oude verzorgingsstaat doet terugverlangen. Met die marktwerking zijn we dus van de regen in de drup geraakt of zoals Frissen het pakkend verwoordt: we zijn opnieuw vervuld van 'de modernistische droom van de maakbaarheid. Alleen is de politieke kleur van de droom veranderd: hij is van links rechts geworden. De maakbaarheid die nu lijkt te worden geëmbieerd is een ideaal van conservatieve snit, waarin orde, fatsoen, regel, normconformiteit centraal staan. Zo zijn we weer terug bij de liberale herkomst van de maakbare samenleving'. Harder en doeltreffender kan men het neo-liberalisme de deur niet wijzen, zou ik menen.

Dit is tevens de achtergrond waartegen we Frissens tegendraadse pleidooi voor ongelijkheid moeten

plaatsen. Het is waar dat Frissen ook een zeker esthetisch en moreel genoeg beleeft bij de aanblik van de ongelijke samenleving en met tevredenheid constateert dat de 'Protestantse' ijver voor de gelijkheid verruild werd voor een 'Katholieke' relaxedheid ten aanzien van inkomensverschillen. Meritocratie is nu min of meer algemeen aanvaard, ook in het egalitaristische Nederland. Ongelijkheid maakt de samenleving ook spannender en interessanter en mooier in de zin dat zij een innerlijke en uiterlijke esthetisering van het leven bevordert. Iets van de schoonheid van de aristocratische levenswijze en van een vroegere beschaafde hoffelijkheid komen daarmee weer terug.

Maar belangrijker is voor Frissen dat de ontlasting van ons bestuurlijk apparaat ons simpelweg verplicht meer ongelijkheid te aanvaarden dan we gewend waren, of we dat nu leuk vinden of niet. De verrassende boodschap is dus dat voor het goed functioneren van onze democratieën een zekere mate van ongelijkheid vereist is en dat die dol zullen draaien wanneer men tegen beter weten in aan het gelijkheidsprincipe vasthoudt.

De grote vraag is uiteraard wat een 'zekere mate van ongelijkheid' inhoudt. Moeten we dan bijvoorbeeld volgens Frissen instemmen met de tegenwoordige *graacultuur* in het topmaganement? Hij zegt daar wel iets over, maar dat blijft te algemeen en abstract om die vraag adequaat te kunnen beantwoorden. Toch valt er wel iets over te zeggen, want Frissen heeft het altijd over het *differentie-denken* wanneer hij het voor de ongelijkheid opneemt. Dat is een begrip uit de Franse filosofie. Het komt er kort gezegd op neer dat de dingen pas zijn wat ze zijn op basis van hun *verschillend-zijn* (differentie) van andere dingen. Denk bijvoorbeeld aan de letters

structuur (rondje en streepje) en we herkennen een letter doordat het streepje ergens anders aan het rondje vastzit dan bij andere letters. Dit *differentie-denken* vereist dus die grondstructuren; vandaar de verwantschap tussen het *differentiedenken* en het 'structuralisme'.

De *differenties* zijn steeds variaties op een en dezelfde vaste grondstructuur. Als dat naar de politiek wordt vertaald, mogen die verschillen dus niet al te gek groot worden, want dan puilen ze onvermijdelijk uit de vaste grondstructuur. Dat zal zeker zo zijn met de graaiende topbestuurders. De *graaiers* kunnen zich daarom vermoedelijk niet op Frissens verrassende pleidooi voor ongelijkheid beroepen. Dezelfde conclusie kun je verbinden aan Frissens aan Deleuze ontleende metafoor van het *rhizoom* (wortelstok). Sommige planten verspreiden zich via zo'n wortelstok en de situatie is dat je dan boven de grond afzonderlijke individuele planten denkt te zien, kleine en grote, jonge en oude, allemaal verschillend, terwijl ze onder de grond via die wortelstok toch met elkaar zijn verbonden. Ook hier weer het idee van verschil (wat je boven de grond ziet) gecombineerd met iets gemeenschappelijks (de wortelstok). Ook dat lijkt weer te suggereren dat er aan de verschillen wel bepaalde grenzen zijn gesteld.

Maar sommige van Frissens observaties wijzen toch in een andere richting. Zo schept hij er genoeg in de postmoderne fragmentatietheorie tot het einde toe door te denken en men mag vermoeden dat er in een totaal gefragmenteerde samenleving niets meer zal zijn dat de zaak nog bij elkaar houdt. Dat lijkt ook de implicatie te zijn van zijn notie van *de democratie die zonder centrum is*. Dan is er geen gemeenschappelijke structuur meer voor alle onderdelen van de samenleving, de ondergrondse wortelstok is dan blijkbaar afgestorven. Alles is dan mogelijk geworden.

Het is te hopen dat Frissen in een volgend boek dieper zal ingaan op de vraag naar de grenzen van het verschil en dat hij dat zal doen op de openhartige en uitdagende manier die wij van hem gewend zijn. De laatste jaren is Michel Albert's oude dilemma van de Angelsaksische versus de Continentaal-Europese democratieën weer helemaal terug van weggeweest. Van alles hangt daarmee samen: vragen naar sociale rechtvaardigheid, efficiënt bestuur, *governance*, naar wat de Staat redelijkerwijs wel en niet kan of mag doen. In dit boek brengt Frissen dat complex van problemen op een fraaie manier in kaart. De lezer ziet daarom des te meer uit naar hoe zijn keuzes in die problemen uiteindelijk uit zullen vallen.

## De verrassende boodschap is dat voor het goed functioneren van onze democratieën een zekere mate van ongelijkheid vereist is

'a', 'b', 'd', 'p' en 'q'. Dan is het zo dat we die letters in een tekst niet herkennen door ze stuk voor stuk *als zodanig* te bekijken, maar door een vlugge blik op waar ze van elkaar *verschillen*. Al die letters bestaan immers uit een rondje en een streepje en het hangt er maar vanaf waar het streepje aan het rondje zit, links en naar boven (b) of rechts en naar boven (d) etc. Er is als het ware een bepaalde grond-

# Een kwestie van goed bestuur

**Op zichzelf is het streven naar goed bestuur niet uniek. Elke overheid die zichzelf respecteert, zal daarnaar streven. De invulling ervan kan evenwel heel verschillend zijn, bepaald als deze wordt door het heersende politieke klimaat, economische inzichten en, in vroeger eeuwen, door godsdienstige verwachtingen.**

## Goed stadsbestuur

De fresco's in het Palazzo Pubblico van de stadstaat Siena, in de 14e eeuw geschilderd door Ambrogio Lorenzetti, geven een situatie van menselijk geluk weer dat dankzij een goed stadsbestuur wordt verwezenlijkt. Op deze fresco's zijn de klassieke politieke deugden afgebeeld, uitgebreid met de drie christelijke deugden geloof, liefde en hoop, die er in kleiner formaat wat boven zweven.<sup>1</sup>

De belangrijkste deugd in deze afbeelding van katholiek *civic humanism* is de *Securitas* (veiligheid) als kenmerk van goed bestuur.<sup>2</sup> Deze wordt bereikt door toepassing van de *publieke gerechtigheid*.<sup>3</sup> Het eindresultaat is, gezien de op haar lauweren rustende figuur van de Pace – in dit geval de stadsvrede symboliserend – zeer bevredigend. Het stadsbestuur is in deze voorstelling verantwoordelijk voor de rust in de stad, niet voor de zorg voor de armen en zieken. De zorg bleef een zaak van geloof, hoop en liefde, een zaak van de kerk en de door het geloof geïnspireerde particuliere weldoeners. Goed stadsbestuur impliceert hier dus repressie om onrust te voorkomen en geen caritas. De fresco's laten wel bestraffingen, maar geen armenzorg zien. De zorg voor de arme is in deze katholiek-humanistische notie van goed bestuur niet geïncorporeerd.

Deze vaststelling is van belang voor een juiste weging van de poging die Karel V in 1531 ondernam tot een nieuwe aanpak van het armoedeprobleem. Levensbeschouwelijk was er niet zoveel veranderd. Daarbij had de kerk nadrukkelijk haar eigen terrein afgebakend en overal in Europa vormden kerkelijke instanties en organisaties een staat binnen de staat. Bedelorden konden niet worden verboden, een klooster niet worden tekort gedaan door het wereldlijk gezag en de Inquisitie kon buiten de civiele rechtspraak om haar gang gaan. Wat Karel V tot zijn *Edict* bracht, was het vraagstuk van de oncontroleerbare horden bedelaars, die in grote troepen rondtrokken en platteland en steden onveilig maakten.

Economisch was Karels rijk in Europa er al tientallen jaren zo slecht aan toe dat kerk en caritas geen oplossing meer konden bieden. De vele oorlogen die hij voerde, maakten het er niet beter op. De behoefte aan een reorganisatie van de armenzorg leefde overal. De landelijke overheid deed al sinds de tweede helft van de 15e eeuw met grote regel-

## De zorg bleef een zaak van geloof, hoop en liefde, van de kerk en de door het geloof geïnspireerde particuliere weldoeners

maat en onder dreiging van strenge straffen bedelverboden uitgaan.<sup>4</sup> Meer succes hadden echter de initiatieven van stedelijke besturen. Er waren er die al in de 13e eeuw via parochiale besturen controle op hun armen probeerden uit te oefenen en sinds de 14e eeuw zorgden sommige steden voor geldinzamelingen voor de *ware armen*. Brugge kende sinds 1514 de *Bogaardenschool*, die kinderen een beroepsopleiding bood om hen van bedelarij af te houden. Dat was een initiatief van de stad.<sup>5</sup> Niet alleen de Nederlanden hadden onder het pauperisme te lijden, ook in andere delen van Europa was de armoede groot. In Straatsburg deed in 1501 de kanselredenaar Von Kaisersberg een niet mis te verstaan beroep op de stedelijke overheid. Volgens hem had de stad niet alleen het recht, maar zelfs de plicht de totale zorg voor de armen over te nemen.<sup>6</sup>

In 1531 besloot Karel V ter gelegenheid van het aantreden van Maria van Hongarije als landvoogdes van de Nederlanden een edict tegen de armoede uit te vaardigen.<sup>7</sup> Hij bediende zich van de katholieke humanist Vives, die een stuk had opgesteld waarin behalve het bedelverbod ook plaatselijke initiatieven als arbeidsplicht en ondersteuning van de *ware armen* was opgenomen. Weinig stadsbesturen in de Nederlanden vonden inspiratie in het Edict van 1531. Men achtte 'de huidige tijden te duur' voor een dergelijk brede opzet.<sup>8</sup> De

[1] Zie: J. van Herwaarden, *Beeld en Verbeelding: oftewel de Pileus Erasmi* (Uitg. Verloren, Hilversum 1994), 10, 11, over de manier waarop de humanist Thomas van Aquino in zijn *Summa Theologica* (1270) de visie van Aristoteles op de gelukkige samenleving verwerkte. A. Glasfurd, *Siena & the Hill Towns* (Uitg. Eest Benn Limited, London 1962), 53, betreffende de christelijke deugden 'in kleiner formaat'.

[2] J. van Herwaarden, *Beeld en Verbeelding*, 19.

[3] Idem, 18.

[4] J.A. van Houtte, *Maatschappelijke toestanden. In: Algemene Geschiedenis der Nederlanden IV* (Uitg. W. de Haan N.V., Utrecht 1952), 247.

[5] Idem, 246.

[6] Zie noot 5.

[7] H. Hardenberg, *Het Burgerweeshuis te 's-Gravenhage 1564-1964* (Uitg. N.V. De Zuid-Hollandsche Boek- en Handelsdrukkerij, 's-Gravenhage 1964), 32.

[8] Idem, 34.



steden wilden op hun eigen manier hun stad tegen asociale elementen beschermen en wensten gebruik te maken van wat er in de loop der tijd aan instellingen en organisaties in de eigen stad tot stand was gekomen.<sup>9</sup>

Wat Vives bracht, was in de eerste plaats niet nieuw, maar het ging lang zo ver niet als het concept dat Von Kaisersberg indertijd gewild had. Er was nauwelijks verschil tussen de werkverdeling tussen kerk en overheid in de stadstaat Siena en

onderdeel van de eredienst collectes ingevoerd. De opbrengst vormde samen met de genaaste kerkelijke goederen de financiële basis voor een armenfonds. Een godsdienstige (en politieke) revolutie was hiervoor nodig geweest. Waar deze niet plaatsvond, kreeg de overheid niet de mogelijkheid zich dwingend met de geldvoorziening voor de armenzorg te bemoeien.

De Opstand tegen Spanje bracht ook in de Noordelijke Nederlanden, de latere Republiek der Verenigde Nederlanden, een godsdienstige omwenteling teweeg. Van een autoritaire kerk met een strenge hiërarchie, stapte men over naar een democratische ingerichte kerkelijke organisatie en de stedelijke overheden sponnen er garen bij. De mate van hun invloed op de kerkelijke gemeente verschilde dan wel per plaats, maar was veel groter dan onder het katholicisme ooit had gekund. Men erkende geen bovennationaal gezag zoals dat van de Paus, er was geen Inquisitie met een eigen rechtspleging en er bestonden geen voor de wereldlijke overheid onaantastbare kloosters en bedelorden meer.

Op *De zeven werken van barmhartigheid* van Gijsbert Janszoon Sybilla, dat in de Raadzaal van het Stadhuis van Weesp hangt, ontbreken de particuliere weldoeners. Het schilderij geeft uitdrukking aan wat de gasthuismeesters als leden van het stadsbestuur als hun taak zagen. De bestuurders (rechts met baret) heten de vreemdeling welkom, de regentessen kleden de naakten. De inbreng van de kerk is teruggebracht tot een diaken die brood uitdeelt. De afbeelding vestigt de indruk dat de stad voor het uitvoeren van de goede werken kiest en de kerk de overheid hierbij ten dienste staat. Dat was ook de visie van Sybilla, behalve burgemeester ook jarenlang gasthuismeester. In een discussie over de vraag wie de predikant mag benoemen, de stad of de kerkelijke gemeente, stelt hij zich op aan de kant van het stadsbestuur.<sup>12</sup> Zijn schilderij verbeeldt de zorgplicht van de stedelijke overheid in het kader van verantwoord stadsbestuur.

### Zorgvoorzieningen in Weesp

Het stadje Weesp behoorde in de zeventiende en achttiende eeuw met amper drieduizend inwoners tot de uitgesproken kleine steden in Holland. Toch bezat het een behoorlijk assortiment aan zorginstellingen.

In de eerste plaats was er het middeleeuwse Gasthuis. Het diende tot tijdelijk onderdak voor arme reizigers, soldaten en zieken, maar had ook tot taak arme Weespers (bejaarden) en wezen op kosten van het Gasthuis bij Weespers onder te brengen. In dit *godshuis* – waar men gratis kon ver-

## De voor de reorganisatie benodigde armenkas moest uit particuliere liefdegaven worden opgebouwd

die in de optie van Vives. De overheid bleef zich beperken tot de juridische, correctieve aspecten: verbod op bedelarij en bestraffing van criminele uitwassen. Maar het toenemend aantal bedelorden werd geen halt toegeroepen, want Karel V wilde zijn kerk niet braveren. De voor de reorganisatie benodigde armenkas moest uit particuliere liefdegaven worden opgebouwd. De reorganisatie werd daarmee van vrijwilligers afhankelijk gemaakt en was dus conjunctuurgevoelig: goede werken tot het doen waarvan de kerk moest oproepen.

Een middel om de gelovige tot naastenliefde te inspireren, was het afbeelden van de Goede Werken, zoals deze in Mattheus 25: 35-37 worden genoemd. Volgens de katholieke kerk worden de goede werken in de hemel beloond. Op één van de panelen van de Meester van Alkmaar uit 1504, waarop de Zeven Werken van Barmhartigheid (in de Bijbel zijn het er zes) staan afgebeeld, staat 'van spijs en de drank in dit leven, duisentfout zal u weder werden gegeven'. De afbeelding had een voorbeeldfunctie en het was profijtelijk dit voorbeeld na te volgen. Het armoedeprobleem was te groot om door particuliere liefdadigheid te worden opgevangen. Het gewenste armenfonds kwam er zelden of slechts voor korte tijd en de opvolger van Karel V, Filips II, moest officieel het bedelen weer toestaan. Het initiatief van zijn vader was mislukt.<sup>10</sup> Anders stond het met experimenten in een aantal lutherse steden in Duitsland en in sommige katholieke Vlaamse steden, waar Karel V ongetwijfeld van op de hoogte moet zijn geweest.<sup>11</sup> In de lutherse steden, waar men de vruchten van de leer der goede werken miste – Luther ging ervan uit dat de mens niet tot iets goeds in staat is – waren als vast

[9] H. ten Boom, *Het beeld van de arme bij de diaconie in de 18<sup>e</sup> eeuw*, in: *Het beeld van de arme. Studies over diaconaat aangeboden aan Prof. dr. F.R.J. Knetsch*, red. J. Boneschansker en J. van Sluis (Uitg. Boekencentrum BV, Zoetermeer 1991), 43.

[10] J.A. van Houtte, *Maatschappelijke toestanden*, 249.

[11] S. Groenveld, *Daar de Oranje-appel in de gevel staat. In en om het weeshuis der doopsgezinde collegianten 1675-1975* (Uitgave van de Stichting der Doopsgezinde Collegianten "De Oanje-appel", gevestigd te Amsterdam, Amsterdam 1975), 19.

[12] A.J. Zondergeld-Hamer, *Een kwestie van goed bestuur. Twee eeuwen armenzorg in Weesp (1590-1822)* (Uitg. Verloren, Hilversum 2006), 119.

blijven - was oorspronkelijk het totaal van de stedelijke zorg geconcentreerd. Het Gasthuis kon een groot deel van de exploitatiekosten dekken uit een eigen bezit aan huizen en landerijen, dat in 1580 na de stedelijke overgang naar het protestantisme met kloostergoederen kon worden uitgebreid.<sup>13</sup> Een deel van de wezen kon institutioneel verzorgd worden, toen er in Weesp aan het begin van de zeventiende eeuw een Burgerweeshuis werd gesticht. De financiële armslag voor deze inrichting werd uit het huizenbezit en een deel van de landerijen van het Gasthuis gehaald, waardoor het Gasthuis een belangrijk deel van de inkomsten moest dienen. Toen halverwege de eeuw voor de wezen van niet-burgers een Armenweeshuis en lakenweverij werden opgericht, besliste de stedelijke overheid dat ook hiervoor het startkapitaal bij het Gasthuis moest worden gevonden.

#### De bedeling in de Republiek

De vorm van bedeling, typisch voor de Republiek, was binnen de rest van Europa uniek. Er werd seizoenmatig bedeed en er werd preventief bedeed. Het gezinsinkomen werd voortdurend aangevuld om te voorkomen dat men tot hopeloze armoede zou vervallen.

Van der Woude benadrukt de uniciteit van dit in de Republiek vigerende armenzorgsysteem en kenmerkt deze als tactisch.<sup>14</sup> Het was gebaseerd op de kleinste politiek-bestuurlijke schaal - de stad - en voorkwam sociale onrust en politieke spanning, bijvoorbeeld tengevolge van hongersnood. Voor een goed functioneren van dit systeem waren een sterk stadsbestuur en regelmatige inkomsten onontbeerlijk. Stedelijke en kerkelijke zorg werkten met elkaar samen vanuit een christelijk gemeen-



Gysbert Janszoon Sybilla, 'De Zeven Werken van Barmhartigheid' (detail), Stadhuis van Weesp, schilderij op doek 1647 (Coll. Stadhuis Weesp).

schapsbesef of plichtsgevoel en in een vaste taakverdeling met de bedoeling sociale onrust te voorkomen.<sup>15</sup>

Het zou onhistorisch zijn dit systeem humanistisch te noemen, zoals SPAANS in haar *Armenzorg in Friesland* doet.<sup>16</sup> Men kan niet voorbijzien aan de door de Opstand veranderde staatsrechtelijke en godsdienstige omstandigheden en men kan onmogelijk ontkennen dat deze geen principiële gevolgen hebben gehad voor de armenzorgpolitiek. Spaans mist in haar studie de onderbouwing van de politieke realiteit. Wat zij aangeeft als typisch

## Voor een goed functioneren van dit systeem waren een sterk stadsbestuur en regelmatige inkomsten onontbeerlijk

humanistisch zijn de pragmatische, op economische spanningen, politieke ontwikkelingen en historisch gegroeide organisaties gestoelde uitkomsten van het gezond verstand van de stedelijke overheden, die daarbij van hun eigen financiële mogelijkheden uitgingen.

#### Weesper gereformeerde diakonie

De vermindering van kapitaal en goederen van Burgerweeshuis en Armenweeshuis dwong het Gasthuis tot specialisatie. In 1643 werd het een bejaardenhuis en in 1658 tevens een *proveniershuis*, waar men zich kon inkopen. Tegelijkertijd ontwikkelde de gereformeerde (hervormde) diakonie, van de publieke kerk, zich tot pijler van de stedelijke zorg. Het stadsbestuur gaf pas toestemming tot de omvorming van het Gasthuis tot bejaardenhuis nadat de diakonie contractueel had beloofd haar bejaarde lidmaten voor eigen rekening in het Gasthuis te alimenteren. Dat de stad deze voorwaarde stelde, geeft aan hoezeer in de stedelijke armenzorg de taken van de officiële protestantse kerk en van het stadsbestuur met elkaar vervlochten waren. De diakonie besloot zonder aarzeling aan de afspraak met het Gasthuis mee te werken. Wie werden door de diakonie bedeed? Hoewel de kerk volgens de Synode van Antwerpen van 1564 alle armen zou moeten bedelen, kwamen alleen geloofsgenoten daarvoor in aanmerking. Omdat echter een groot deel van de protestanten geen lid van de kerk werd, bleef het de hele periode van de Republiek vaak onduidelijk wie wel en wie niet recht op deze kerkelijke ondersteuning had.<sup>17</sup> De Weesper diakonie bedeede daarom ook algemene armen, geen

[13] Idem, 37-38.

[14] J. de Vries en A.M. van der Woude, *Nederland 1500-1815. De eerste ronde van moderne economische groei* (Uitg. Balans, Amsterdam 1995), 757;754. A.J. Zondergeld-Hamer, *Een kwestie van goed bestuur*, 17.

[15] F.R.J. Knetsch, *Het beeld van de arme in de diaconale zorg*, in: *Het beeld van de arme. Studies over diaconaat aangeboden aan Prof.dr. F.R.J. Knetsch*, red. J. Boneschansker en J. van Sluis (Uitg. Boekencentrum BV, Zoetermeer 1991), 15.

[16] J. Spaans, *Armenzorg in Friesland 1500-1800* (Uitg. Verloren, Hilversum 1997), ibidem.

[17] F.R.J. Knetsch, *Het beeld van de arme in de diaconale zorg*, 18.



Regentenkamer van het St. Bartholomeus Gasthuis ca. 1910 met links 'De Zeven Werken van Barmhartigheid' van G.J. Sybilla.



De uitbreiding van het Gasthuis nadat het als bejaardenhuis te klein was geworden (1650).  
Foto: Sara Zondergeld.

leden van de kerk. Dat gebeurde in veel meer steden, zoals Rotterdam en Groningen, waar het stadsbestuur ervan uitging dat iedereen toch eigenlijk wel tot de officiële calvinistische kerk behoorde. Naast de weekdelingen kende de diakonie ook maand- en kwartaal- of huurdelingen. De weekdeling betrof de huisarmen, mensen, die in de katholieke tijd vooral onder de zorg van de Gasthuismeesters vielen. In de loop van de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw zou de diakonie steeds meer van deze behoeftige mensen van het Gasthuis overnemen, omdat dit huis het benodigde geld niet meer kon opbrengen.

[18] Idem, 22.

[19] Idem, 23.

[20] Idem, 136, betreffende de verboden armenbus.

[21] Idem, 136.

[22] Idem, 184.

[23] Idem, 370.

## Eindverantwoordelijkheid

Tengevolge van de Reformatie in de Nederlanden was een publieke kerk ontstaan die, anders dan indertijd de katholieke kerk, niet onafhankelijk was van de wereldlijke overheid en sterker nog, volgens kerkhistoricus Knetsch aan een bepaalde horigheid aan de stedelijke burgerklasse was onderworpen.<sup>18</sup> Deze wilde de arme massa niet laten omkomen, maar ook geen luxe toestaan. Ruim was de bedeling nooit, maar niemand kwam van de honger om.

Het ligt voor de hand dat ook in Weesp de stedelijke overheid, die als bestuurder meende eenzijdig te kunnen bepalen wie bedeed moest worden, een flinke stem in het diaconale beleid had.<sup>19</sup> Hoe groter de inzet van de diakonie voor de armenzorg - het stadsbestuur zag dat terecht als voorwaarde voor orde, rust en welvaart in de stad - des te welwillender stelde het bestuur zich op wanneer de kerkenraad weer eens een huis aan huiscollecte voor de kas van de diakonie wilde. Meer zoden aan de dijk zetten bepaalde belastingvoordelen, de rantsoenpenningen. De belastingpachter was verplicht over het belastinggeld een *opgeld* van een stuiver op elke gulden als rantsoenen te innen. De helft daarvan werd voor de predikantstractementen aangewend, met een vierde werden de onkosten van de verpachting verrekend en het laatste part was voor de armen in de steden, het oortje van de arme. Het stadsbestuur van Weesp bestemde dit armengeld voor het Gasthuis en de diakonie op voorwaarde dat de stad van alle armen zou zijn bevrijd.

Hoewel de stad de niet-publieke kerkgenootschappen in Weesp niet subsidieerde - de luthersers mochten in een luthers café geen eigen armenbus ophangen - hadden de katholieke, de lutherse en de joodse gemeenten zich aan het stadsbestuur van Weesp te onderwerpen.<sup>20</sup> De stad bemiddelde wanneer er moeilijkheden tussen kerkbestuur en kerkleden waren en als er binnen een kerkbestuur een onwerkbaar situatie was ontstaan. Het kon kerkbestuurders de stad uitzetten 'wegens twistmakerij tusschen de Rooms Catholijke Gemeente'.<sup>21</sup> En meer dan eens legde zij een kerkelijk armkantor dwingend de bedeling van een armlastig persoon of gezin op.<sup>22</sup> Over de hele linie lag in Weesp de verantwoordelijkheid voor de zorg onbetwist bij het bestuur van de stad 'als zorge moeten de draagen, dat geene hunner Ingezeeten door Gebrek (zoude) vergaan'.<sup>23</sup>

Tegenover de godshuizen was de stedelijke suprematie vanzelfsprekend. Dat waren stedelijke instellingen, de stad benoemde de regenten ervan, con-

troleerde jaarlijks de financiële overzichten, moest toestemming geven voor transacties en het organiseren van collectes en loterijen. De sturende rol van de plaatselijke overheid was overal waarneembaar. Daarom kon elke Weesper, van welke denominatie ook, op het college een beroep doen. Voor de welvaart en het welzijn van de stad was het gunstig dat gedragscorrectie en caritas in één hand waren verenigd. Goed bestuur impliceerde zorg, tot en met de ondersteunende bedeling.

### Besluit

Terwijl de stad zich aanvankelijk tot financiering van de zorg nauwelijks geroepen voelde en deze groten-deels aan andere instanties opdroeg, begon dit met het verslechteren van de conjunctuur en het structureel worden van de werkloosheid aan het eind van de achttiende eeuw te veranderen. Toen in 1811 duidelijk werd dat het voortbestaan van twee van de drie Weesper zorginstellingen in gevaar kwam, nam de stad ook haar financiële verantwoordelijkheid: de leningen werden subsidies en over de grote schulden aan de stad werd niet meer gesproken.

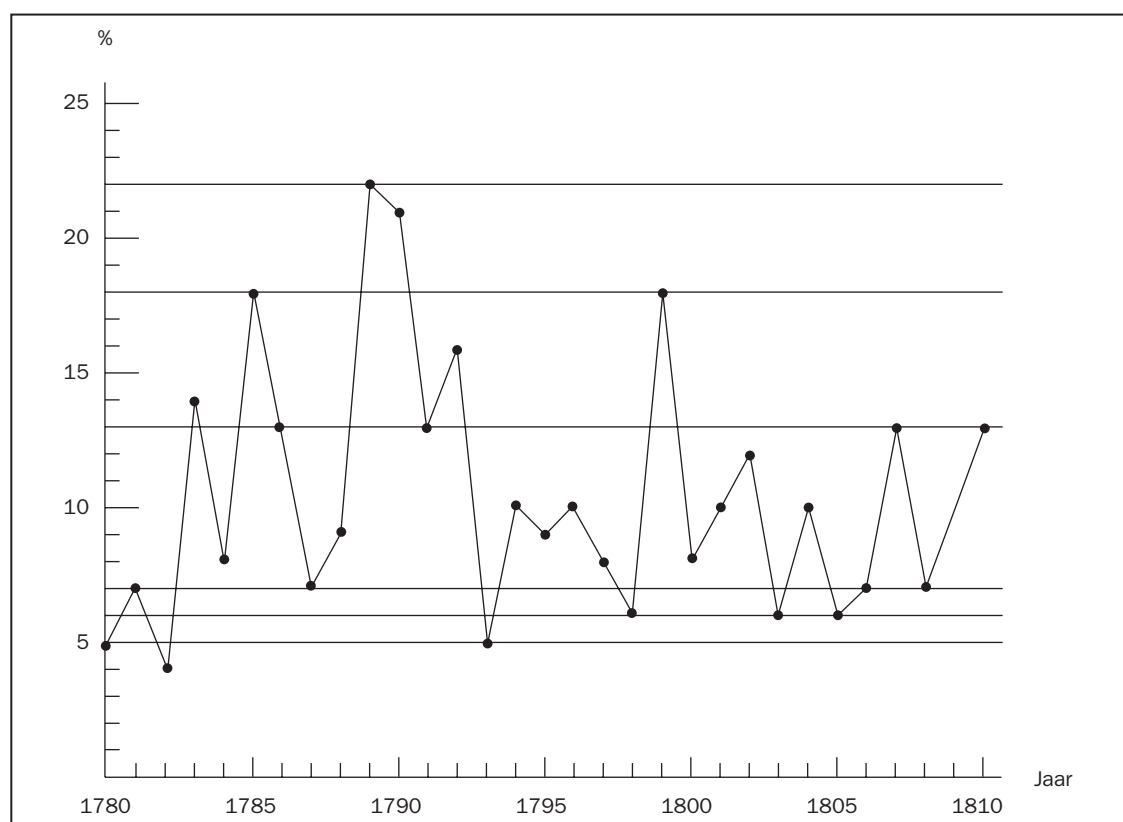
Deze keuze diende te worden gemaakt, want de verhouding tussen overheid en kerk was in 1811

niet meer zoals in de Republiek. De Fransen waren in 1795 als bevrijders binnengehaald en net als in Frankrijk werden kerk en staat gescheiden. De armenzorg zou worden gereorganiseerd. De staat zou de zorg voor de armen op zich nemen. Maar waar moest het geld vandaan komen?

In verband met de voorbereiding van de Armenwet van 1800 is hier veel over gediscussieerd. Men kwam er niet uit en besloot alles bij het oude te la-

## Voor de welvaart en het welzijn van de stad was het gunstig dat gedragscorrectie en caritas in één hand waren verenigd

ten, met dit verschil dat de afstemming van kerk en staat als van de scheiding van kerk en staat niet meer kon zijn als tijdens de Republiek. Bepaalde groepen, die zorg nodig hadden, liepen nu de kans tussen de wal en het schip te geraken. In Weesp viel dat vooralsnog mee. Gedurende de Franse Tijd en daarna nam het aandeel dat de stad in de kosten van de armenzorg voor haar rekening nam,



Grafiek van de uitgaven van de stad ten behoeve van de zorg, 1780-1810 (in percentages van de totale stadsuitgaven per jaar), A.J. Zondergeld-Hamer, *Een kwestie van goed bestuur*, p. 336.

toe. Mogelijk had deze houding – behalve met de geringe omvang van de stad – ook met de kwaliteit van de bestuurders te maken.

De stedelijke elite, gerekruteerd uit de kleine ondernemers en de middenstand, werd gekenmerkt door een vrij grote mobiliteit. Weesp was nu eenmaal klein en had een beperkt reservoir waaruit de bestuurders werden benoemd. Kindersterfte en faillis-

sementen konden in de besturende elite grote verschuivingen teweegbrengen. Het lijkt erop dat de bestuurselite, die door beroep en bezit niet zo heel ver van de armere Weesper afstond, niet voor een verwaarloosde zorgsector verantwoordelijk wilde zijn, ook niet toen er door de scheiding van kerk en staat een vacuüm in de zorgvoorziening ontstond, dat pas door de sociale wetgeving in de 19<sup>e</sup> en vooral 20<sup>e</sup> eeuw zou worden opgevuld.

## BOEKSIGNALEMENTEN

### Tijdreis

Wim Blockmans & Herman Pleij (red.), *Plaatsen van herinnering. Nederland van prehistorie tot Beeldenstorm*, Amsterdam: Bert Bakker 2007, ISBN 978 90 351 2989 4

Het laatste deel van de mooie serie Plaatsen van herinnering. Het idee stamt uit Frankrijk, lieux de mémoire, en diende als inspiratie voor de Nederlandse vierdelige reeks, veertig memorabele plaatsen per deel. Deze uitgave loopt van 3000 vóór Christus tot het jaar 1566 van de Beeldenstorm. De tocht voert langs plaatsen in het huidige België en Nederland, van hunnenbedden in Rolde, de drukpersen van Plantijn in Antwerpen, de Beeldenstorm in Steenvoorde, de veldslag in Staveren, de Sint Servaas in Maasricht naar het Sint-Janshospitaal in Brugge, een tijdreis van zo'n 4500 jaar, waarin over veranderende historische inzichten en ingrepen op plaatsen van herinnering wordt verhaald.

### Oplossingen in de context

Remko Iedema e.a., *Doping in de ruimtelijke ordening. Witboek over stimulerende middelen in de strijd om de ruimtelijke kwaliteit*, Bostel: Aeneas 2007, ISBN 978 90 75365 82 5

De ambities van bestuurders reiken altijd verder dan de mogelijkheden toelaten. Dat is ook zo op het gebied van de ruimtelijke ordening. De auteurs bepleiten innovatieve oplossingen die extra kwaliteiten genereren, stimuleringsbeleid als een soort doping voor de ruimtelijke

ordering, zoals pilotprojecten, themaconfenties, interactieve websites. Dat zijn oude methoden, waarvan niet duidelijk is of en wanneer ze effectief zijn. Maar in dit boek gaat het dan ook om 'de uitwerking van de context', waarin al die middelen worden toegepast. Heel veel mensen en nog meer meningen komen in dit boekje aan bod.

### Schuyt uitgeluid

J.W. Duyvendak e.a., *Macht en verantwoordelijkheid. Essays voor Kees Schuyt*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007, ISBN 978 90 5356 982 5

Twee belangrijke thema's in het oeuvre van socioloog Kees Schuyt staan centraal: macht en verantwoordelijkheid. Met deze thema's heeft Schuyt een belangrijke bijdrage aan het publieke debat geleverd: de macht en de onmacht van de burger, het dragen en nemen van verantwoordelijkheid, machtsmisbruik. Het boek verscheen ter gelegenheid van Schuyts afscheid van de Universiteit van Amsterdam. Een dik boek, met tweeëndertig essays uit de kring van wetenschap en beleid.

### Bouwstenen organisatie

Herman van den Broeck & Fannie Debussche, *Grootmeester in teamwerk*, Schiedam: Scriptum 2007, ISBN 13 978 90 774 3208 2

Teamwerk is een populair begrip in het management. Hechte teams leiden niet alleen in de sport, maar ook in organisaties tot betere resultaten. Teams zijn de bouw-

stenen van een organisatie. Dit boek geeft concepten en inzichten om beter te kunnen inspelen op de mogelijkheden van teamwerk. Wat maakt een team effectief? Wat komt er kijken bij de samenstelling, begeleiding en evaluatie van teams?

### Populair genre

Hans Renders & Gerrit Voerman (red.), *Privé in de politieke biografie*, Amsterdam: Boom 2007, ISBN 978 90 8506 393 3

Er verschijnen in ons land vele biografieën. Het genre is populair en verscheiden in onderwerp en kwaliteit, van Jo Cals, Hendrik Colijn, Willem Drees, Abraham Kuyper tot André Hazes, als vrucht van huisvlucht of als wetenschappelijke dissertatie. Biografieën leren ons dat mensen soms of heel vaak vreemde wezens zijn, ze verschaffen ons een kijkje achter de persoon. Maar veel biografieën belichten alleen de loopbaan van de persoon. Als het goed is, leggen ze vooral een relatie tussen de persoon en diens werk, tenminste als wordt aangetoond dat iemands persoonlijke achtergrond van invloed is geweest op zijn of haar publieke wapenfeiten. En dan stijgt de biografie uit boven het zuiver beschrijven, systematiseren en ordenen. Als er ook verklaard en genormeerd wordt, is het zaak dat de biografie een wetenschappelijk fundament heeft, zo staat in deze bundel. Het boek geeft verschillende perspectieven op de politieke biografie; het is geschreven voor verschillende wetenschappers.

# Gemeentelijke herindeling en de burger

**Gemeentelijke herindelingen scheppen onduidelijkheid. Vaak leiden zij tot frustraties en mogelijk zelfs verzet bij zowel bestuurders als bij de bevolking. Dus worden aanbevelingen gedaan om de betrokkenheid van inwoners bij een herindeling te vergroten. Kunnen zij invloed uitoefenen op het samengaan van hun gemeente? Onderzoek naar burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen geeft inzicht.**

In het geval van burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling kunnen twee hoofdvragen worden gedestilleerd. Participeert de burger bij de *of-vraag* of bij de *hoe-vraag*? De *of-vraag* heeft betrekking op de beslissing of een gemeente wel of niet moet fuseren (of gaat men door met het herindelingsproces?) Wordt deze vraag – al of niet met betrokkenheid van burgers – positief beantwoord, dan komt vervolgens de *hoe-vraag* aan bod. Hoe moet er feitelijk worden gefuseerd? In dit geval kan de burger sturing geven aan het proces in de richting van de nieuw te vormen gemeente.

Indirect verbonden aan de beslissing bij welke vraag burgers mogen participeren, zit de beslissing wanneer burgers mogen participeren. In het traject van een gemeentelijke herindeling zijn verschillende fasen te onderscheiden, die andere auteurs al in kaart hebben gebracht.<sup>2</sup> Daarbij wordt meestal uitgegaan van vier of vijf fasen. In iedere fase spelen andere onderwerpen. De *of-vraag* speelt in de fase vóór de start van het herindelingsproces en in de eerste voorbereidingsfase. Vanaf de tweede fase, waarin wordt begonnen met het 'tekenen' van de nieuwe gemeente, gaat het over de *hoe-vraag*. Burgerparticipatie kan in alle fasen verschillend vorm worden gegeven. Inwoners kunnen tijdens het herindelingsproces dus verschillende rollen hebben in de besluit- en beleidsvorming.

## Theoretische basis

Burgerparticipatie betekent dat overheden inwoners een rol geven in het besluit- of beleidsvormingsproces. Deze rol kan worden beschreven aan de hand van de participatieladder. Arnstein ontwikkelde deze om verschillende rollen van de burger in het besluit- of beleidsvormingsproces te kunnen onderscheiden en deze werd later in vele varianten geconstrueerd.<sup>3</sup>

De participatieladder kent vijf verschillende trap-treden (zie kader). Hoe hoger op de ladder, des te groter de rol van de burger. De traptrede waarop de burger zich bevindt, staat voor de ruimte die de bestuurder hem in het besluit- en beleidsvormingsproces wil geven. Hoe hoger op de ladder, hoe groter de rol van de burger en hoe meer invloed hij kan hebben. De positie op de ladder wordt mede bepaald door het doel dat de bestuurder met het betrekken van de inwoners voor ogen heeft. Verschillende auteurs deden onderzoek naar motieven en doelstellingen van burgerparticipatie. Over het algemeen worden vier doelstellingen onderscheiden: efficiencyverbetering, draagvlakvorming voor besluit, kwaliteitsverbetering en verhoging van de democratische legitimiteit van het besluit. Wanneer willen burgers participeren? Het aspect dat bepalend is, is het onderwerp van participatie. Waar gaat de participatie van de inwoner over? Hoewel in Nederland de burger een belangrijke rol in de totstandkoming van beleid wordt toegedacht, valt zijn betrokkenheid bij het politieke en bestuurlijke proces in de praktijk tegen. Burgers zijn alleen geïnteresseerd in thema's en beleidsvoorstellen die hen direct en persoonlijk raken.<sup>4</sup>

Is het onderwerp vaag gedefinieerd of spreekt het de burger niet tot de verbeelding, dan zal hij minder snel tijd vrijmaken voor deelname aan het proces.<sup>5</sup> Daarbij geldt ook dat hoe abstracter het onderwerp van participatie is, des te onduidelijker de belangen van inwoners zijn. Een ander aspect is de beloning voor de participatie. Heeft de participatie direct invloed op het resultaat en wordt daarmee eigen belang gediend of heeft zij alleen indirect resultaat tot gevolg? Ook speelt de moeilijkheidsgraad een rol. Burgers participeren eerder wanneer zij daar weinig moeite voor hoeven te doen.

[1] Met dank aan dr. Linze Schaap (UvT), dr. Tilly Beukenholdt-Ter Mors (EUR) en drs. Jaap Warmenhoven (Twynstra Gudde).

[2] Postma, 2002, Berghuis, Herweijer & Pol, 1995, De Ridder & Beerlage, 1990

[3] Arnstein, S. (1969). 'A ladder of citizen participation'. Journal of the American institute of Planners, jrg. 34, 1969, pp. 216-224; Pröpper, I, en D. Steenbeek (2001), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

[4] Bovens, M.A.P., P 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

[5] Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming, een vergelijkend onderzoek naar consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van lokale democratie*. Utrecht, Lemma.

**Rol in de praktijk**

In het onderzoek naar burgerparticipatie bij gemeentelijke herindeling is in vier casestudies (Westland, Midden-Delfland, Geldrop-Mierlo en Sluis) gekeken naar de rol van de burger bij de besluit- en beleidsvorming gedurende het herindelingsproces. Inwoners worden op verschillende momenten in het fusietraject op verschillende manieren betrokken. Opvallend is dat het in bij bijna de helft van de gevallen gaat om betrokkenheid als doelgroep van voorlichting en dat er op de participatieladder nooit verder wordt geklommen dan de derde trede (adviseren). In één geval werd de inwoners zelfs bewust geen grote

De participatiemomenten tijdens de vier fusieprocessen concentreren zich voornamelijk rond de eerste fase. Naarmate de fusie verder in het proces is, nemen de participatiemomenten af. Op de vraag waarom er participatie moet zijn, geven bijna alle geïnterviewden aan dat de inwoners het gevoel moeten hebben dat ze erbij betrokken zijn. In de vier onderzochte gevallen is draagvlak dan ook het doel van externe voorlichting of participatie. Daarmee samenhangend was ook het vergroten van democratische legitimiteit van besluiten een reden om burgerparticipatie te initiëren. In de vier onderzochte herindelingen is burgerparticipatie nauwelijks voor kwaliteits- en efficiencyverbetering van beleid gebruikt.

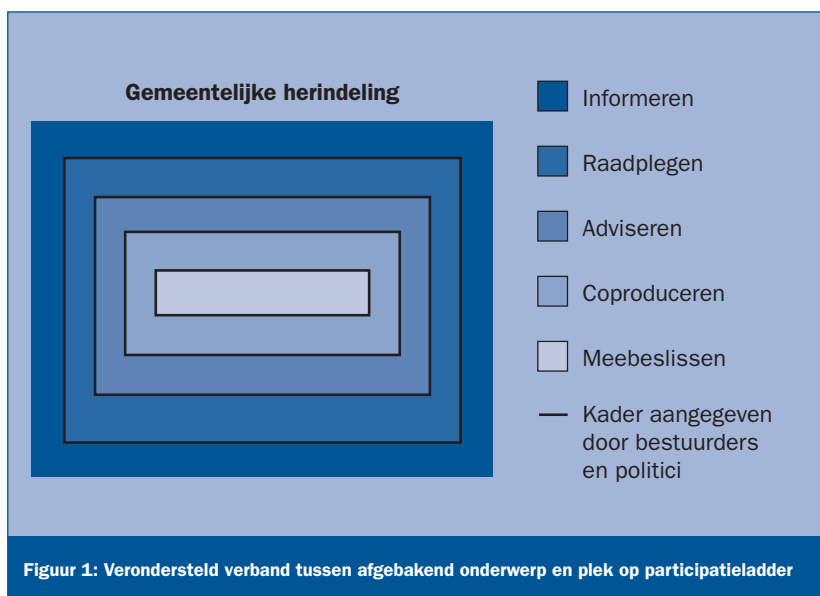
De ruimte die burgers in de besluit- en beleidsvormingsprocessen wordt geboden, is dan ook beperkt. Dat beeld wordt ondersteund door het feit dat er in de onderzochte herindelingen slechts één voorbeeld is, waarbij beleid aan de uitkomsten van burgerparticipatie werd aangepast. In andere gevallen was de uitkomst gelijk aan de opvatting van bestuurders en was er dus geen resultaat zichtbaar of had de burger alleen de mogelijkheid te luisteren en kon hij dus geen invloed uitoefenen.

Dit roept de vraag op of bestuurders en politici burgers wel de kans willen geven te participeren. De in het onderzoek geanalyseerde componenten van burgerparticipatie, respectievelijk de doelstelling, het onderwerp, de plaats op de participatieladder en de gebruikte methode creëren voor burgers slechts een beperkte ruimte in het besluit- en beleidsvormingsproces. Deze componenten worden door bestuurders en politici vastgesteld.

Twee opvallende conclusies komen naar voren. Ten eerste lijkt het erop dat er een negatief verband bestaat tussen de invloed van burgers en de omvang van het onderwerp. Hoe meer invloed zij krijgen, des te verder ingekaderd het onderwerp is. Zo wordt men over de voortgang van het fusieproces en belangrijke besluiten daarin voorgelicht, zodra men advies mag geven gaat dat alleen over afgebakend beleid. Inwoners mogen in het proces slechts raadgevend meedoen, want bestuurders en politici wensen zich vooraf niet aan de resultaten te verbinden. Ten tweede is er een negatief verband tussen de invloed van burgers en het aantal inwoners dat mag participeren. Over de voortgang van het fusieproces en de belangrijke beslissin-

**Burgers zijn alleen geïnteresseerd in thema's en beleidsvoorstellen die hen direct en persoonlijk raken**

re rol dan die van doelgroep van voorlichting gegeven. De andere herindelingen lieten op enkele momenten een grotere rol voor de inwoners zien. Toch bleef de participatie beperkt, vooral doordat bestuurders en politiek de burger nooit helemaal los laten komen van de tweede traptrede (raadplegen). De rol van consultant/adviseur was de hoogst haalbare rol voor de burger bij de onderzochte herindelingen. In het onderzoek is geen voorbeeld naar voren gekomen waarbij hij optreedt als adviseur, co-producent of medebestuurder.



gen daarin worden alle burgers ingelicht, over toekomstig beleid mogen alleen bepaalde vertegenwoordigende organisaties adviseren. Het verband tussen het onderwerp van burgerparticipatie en de macht van burgers wordt weergegeven in figuur 1. De rechthoek stelt het onderwerp voor, in dit geval gemeentelijke herindeling. Naarmate er hoger op de participatieladder wordt geklommen, wordt het onderwerp waarover geparticipeerd wordt, beperkter of strakker ingekaderd. Alle inwoners worden over de voortgang van het proces geïnformeerd, maar alleen een belangenorganisatie mag advies over het beleid geven.

### Burger buitenspel?

De burgers hebben beperkte ruimte om te participeren en invloed in de besluit- en beleidsvormingsprocessen uit te oefenen. De doelstelling van de participatiemomenten tijdens het fusieproces was het creëren van draagvlak en het vergroten van de legitimiteit van een besluit. Dit doet vermoeden dat de besluiten vaak al waren genomen, waardoor maar een beperkte mate van invloed mogelijk is.

De onderwerpen van burgerparticipatie waren

abstract en raakten de burgers nauwelijks direct en persoonlijk. Alleen de vraag of er heringe-deeld moest worden en in welke variant dat moest gebeuren, was concreet genoeg de burger tot participatie te bewegen. Burgers kregen niet de kans de participatieladder op te klimmen. Vaak was de burger slechts doelgroep van voorlichting en bevond de burgerparticipatie zich op

## Hoe meer invloed een burger krijgt, hoe beperkter het onderwerp of de groep is waarop de invloed betrekking heeft

de informatietrede van de participatieladder. Bestuurders en politici bonden zich niet aan de uitkomsten van participatie.

De voorlichting over burgerparticipatie gebeurde via verschillende media en was daarom voor een groot publiek toegankelijk. Als de burger meer invloed had, vergde dat een grotere inspanning van hem. De mate van inspanning verschilde per geconstateerd participatiemoment.

### De participatieladder

De traptreden geven aan hoeveel directe invloed de burger kan uitoefenen door middel van burgerparticipatie. Van onder naar boven kunnen deze verschillende traptrede als volgt worden omschreven.

*Informeren:* Politiek en bestuur bepalen zelf in hoge mate de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen daadwerkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling. De burger dient in het besluit- en beleidsvormingsproces als doelgroep van onderzoek of voorlichting.

*Raadplegen:* Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. Het proces richt zich op het inventariseren van ervaringen, meningen en nieuwe ideeën. Belangrijk is dat zo inzicht verkregen wordt in de wereld van de betrokkenen. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken naar voren komen. De burger heeft in het besluit- en beleidsvormingsproces de rol van consultor (geconsulteerde).

*Adviseren:* Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek probeert zich zoveel mogelijk te verbinden aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken. De burger heeft in het besluit- en beleidsvormingsproces de rol van adviseur.

*Coproduceren:* Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De burger heeft in het besluit- en beleidsvormingsproces de rol van samenwerkingspartner/coproducent.

*Meebeslissen:* Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol heeft. De politiek neemt de resultaten over. Resultaten uit het proces hebben een spontaan bindende werking. De burger heeft in het besluit- en beleidsvormingsproces de rol van medebeslisser.

Bron: [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl), 17-04-2006



De vier componenten laten zien dat er terughoudende keuzes worden gemaakt als het gaat om burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen. Dit versterkt de vraag of bestuurders en politici de burger in het beleidsvormingsproces de ruimte willen geven. Inwoners mogen wel meedoen, maar hun invloed is beperkt. Dit ondersteunt de constatering dat hoe meer invloed

## Als er onderwerpen naar voren komen die niet in de denkwijze van politici passen, is de uitkomst niet welkom

een burger krijgt, hoe beperkter het onderwerp of de groep is waarop de invloed betrekking heeft. De democratiebeleving van bestuurders en politici speelt een grote rol. Concrete invulling van interactieve bestuursstijlen is afhankelijk van de plaats en betekenis die men burgerparticipatie toekent.<sup>6</sup> Het representatieve democratiemodel laat bijvoorbeeld beperkte ruimte voor burgerparticipatie, aangezien in dit model vertegenwoordigers worden gekozen die beslissingen nemen. Burgerparticipatie is dan een verschijnsel dat tot niet-representatief, ondoordacht en populistisch beleid kan leiden.<sup>7</sup> In het participatieve model bestaat voorkeur voor directe democratie en wordt – gezien de praktische beperkingen van dat model – een beroep op de representatieve democratie gedaan. Burgerparticipatie staat in het participatieve democratiemodel dan ook meer voor een democratische levensstijl.<sup>8</sup>

Ondanks de aanbevelingen van onder andere Van den Heuvel en de Commissie-Fleurke hebben inwoners weinig invloed op het besluit- en beleidsvormingsproces van gemeentelijke herindeling.<sup>9</sup> De verklaring moet worden gezocht bij bestuurders en politici die bij de herindeling zijn betrokken. Het ziet ernaar uit dat er bij de beslissing over burgerparticipatie namelijk een aantal strategische overwegingen een rol speelt. Bestuurders en politici willen hen er wel in betrekken, maar loopt de voortgang dan geen gevaar? Men ziet het proces voornamelijk organisatorisch. Vertraging kan ook ontstaan als burgers hun emotie tijdens participatiemomenten niet kunnen scheiden van de ratio of extreme eisen stellen. Daarnaast zien politici zichzelf

als gekozen vertegenwoordiger via welke de burger zich gerepresenteerd moet voelen.

### Breder perspectief

Uiteraard zijn er voorbeelden te vinden waar inwoners wel direct invloed op het herindelingsproces hadden. De vraag kan worden gesteld of het geven van invloed aan burgers de doelstelling van burgerparticipatie is. Een vergelijking met de conclusies van Edelenbos en Monnikhof is interessant.<sup>10</sup> Zij analyseren empirische resultaten van lokale interactieve beleidsvorming uit vijf gemeenten. Maatstaf in hun onderzoek is de participatieladder, waarbij interactieve besluitvorming plaatsvindt tussen adviseren en coproduceren.<sup>11</sup> Het gaat om burgerparticipatie die zich hoger op de participatieladder bevindt dan de mogelijkheden die in ons onderzoek zijn gevonden.

Ook Edelenbos en Monnikhof concluderen dat participatie niet meteen een mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op beleid betekent.<sup>12</sup> Interactieve beleidsvorming geeft burgers wel gelegenheid meningen te uiten en (in mindere mate) aan de vorming van beleid bij te dragen, maar geeft burgers nauwelijks invloed op de (eind)beslissingen.<sup>13</sup> Het maakt dus niet uit of er een herindeling is of niet, de invloed van burgerparticipatie is beperkt. Het principe van de 'regenten regeren' geldt ook in het onderzoek van Edelenbos en Monnikhof. Zij constateren dat er in veel gevallen van burgerparticipatie slechts consultatie is, met als belangrijkste uitkomst de bewerkstelling van een sterk gevoel van tolerantie voor andere meningen en belangen. Dat komt overeen met de bevindingen van ons onderzoek.

Het is de vraag of, als burgerparticipatie hoger op de participatieladder komt, burgers meer invloed op het besluit- en beleidsvormingsproces hebben. Bestuurders en politici hechten vooral waarde aan het feit dat burgers mee kunnen doen. Dat die deelname geen invloed heeft, speelt veel minder een rol. Politici zijn onzeker en terughoudend om gevestigde posities te relativeren en naar andere rolinvullingen te zoeken. Politici stellen dat het onderwerp herindeling zich niet leent voor burgerparticipatie. Het weggeven van macht over besluiten betekent het nemen van risico. Als er uit de participatie onderwerpen naar voren komen die niet in de denkwijze van politici passen, is de uitkomst niet welkom.

[6] Pröpper, I, en D. Steenbeek (2001).

[7] Pröpper, I, en D. Steenbeek (2001).

[8] Pröpper, I, en D. Steenbeek (2001).

[9] Heuvel, J.H.J. van den (2002), *Interactief proces sleutel tot succesvolle herindeling*. In: Straat, D., Eenhoorn B., Beek, ter. H., *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling, Goed geschakeld of verkeerd verbonden*. Den Haag: VNG Uitgeverij. Beek, H.M. ter, en D.L.W. Zielhuis (2002). *Werken aan het succes van gemeentelijke herindeling*. In: *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling*.

[10] Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001).

[11] Het boek is geschreven door verschillende auteurs, die allen een andere scheidingslijn tussen wat nog telt als interactieve beleidsvorming en wat niet hantieren. Over het algemeen ligt deze grens echter tussen adviseren en coproduceren (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 243)

[12] Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001).

[13] Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001).

# De wet als maatschappelijk contract

**Hoe dient de bestuursrechter zich op te stellen in een conflict tussen een burger en een bestuursorgaan over de interpretatie van een objectieve wettelijke norm die geen beoordelings- of beleidsvrijheid aan het bestuursorgaan verleent, maar kennelijk wel interpretatieruimte biedt? Volgens bestaande opvattingen zou aan het openbaar bestuur het prerogatief toekomen om de wet uit te leggen. Is dat juist?**

In het gezaghebbend handboek over bestuursrecht van Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, staat de volgende passage over de rol van de bestuursrechter:

‘Stel dat er normen in het geding zijn, tussen een belanghebbende burger en een bestuursorgaan, die objectief bedoeld zijn – d.w.z. geen beoordelings- of beleidsvrijheid aan het bestuursorgaan verlenen – doch verschillende interpretaties toelaten. Een voorbeeld is de norm “onvrijwillig werkloos” in art. 24 lid 2 Werkloosheidswet. Ook dan is het allereerst het bestuursorgaan dat de norm invult en ter zake een beleid uitzet, eventueel in de vorm van wetsinterpreterende beleidsregels. De bestuursrechter bepaalt dus niet zelfstandig, vanuit het niets, hoe de norm nader moet worden uitgelegd, maar doet dat door te controleren of hij de door het bestuursorgaan gekozen uitleg te verantwoorden acht. Alleen indien dat niet het geval is, kan hij bepalen welke interpretatie van de wettelijke norm hij wel juist acht. Heeft het bestuursorgaan nagelaten om een uitleg van de norm te verstrekken, dan moet de bestuursrechter niet zelf met zo’n uitleg komen doch dient hij zich te beperken tot het constateren van een motiveringsgebrek. Eerst moet het bestuursorgaan een interpretatie geven, pas daarna komt de rechter – in een controlerende rol – eventueel aan bod.<sup>1</sup>

In deze opvatting vervult de bestuursrechter de rol van een onzelfstandige en van het openbaar bestuur afhankelijke controleur, zelfs indien het alleen om wetsinterpretatie gaat, een rechterlijke taak bij uitstek (*ius curia novit*). Deze opvatting is onlangs nog eens publiekelijk door een aantal rechtbankrechters bekritiseerd, toen zij de behandeling van vreemdelingenzaken door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de orde stelden. Zij is duidelijk in strijd met art. 6 EVRM, dat van bestuursrechters een onafhankelijke opstelling tegenover het openbaar bestuur vereist en onpartijdigheid vraagt zodat de burger en het bestuursorgaan op voet van gelijkheid worden behandeld (*fair play en equality of arms*). In een democratische rechtsstaat regeert alleen de wet

en zij regeert gelijkelijk over allen, burgers en overheidsinstanties (*rule of law*).

Volgens de geciteerde opvatting zou aan het openbaar bestuur het prerogatief toekomen om de wet uit te leggen. Er valt echter geen wetsbepaling aan te wijzen waarop dit is gebaseerd. De opvatting is dus ook in strijd met het legaliteitsbeginsel. Er spreekt een wetsbegrip uit dat ten tijde van de besluitenregering van de autocratische koning Willem I (1813-1840) adequaat geweest zou kunnen zijn, maar dat in een democratische rechtsstaat niet past.

## Wetsbegrip

In een democratische rechtsstaat is de wet geen eenzijdige rechtshandeling van het openbaar bestuur, doch een maatschappelijk contract, waarbij de burgers en het door hen ingestelde en door hen afzetbare openbaar bestuur over en weer verplichtingen aangaan.<sup>2</sup> In een democratische rechtsstaat beschikt de overheid slechts over bevoegdheden voor zover de burgers daarmee bij wet, al contracterend, hebben ingestemd.

In Nederland worden de burgers bij het afsluiten van deze maatschappelijke contracten door de Staten-Generaal vertegenwoordigd. Het initiatief tot de vaststelling van wetten gaat vrijwel uitsluitend van de regering uit, de Staten-Generaal beperken zich tot het amenderen en een enkele keer tot het verwerpen van de hun voorgelegde wetsvoorstellen. Bij de toepassing van een eenmaal vastgestelde wet staan de Staten-Generaal verder buiten spel. De door hen vertegenwoordigde burgers krijgen dan rechtstreeks met het openbaar bestuur en zijn ambtenaren te maken. Indien er over de betekenis van een objectieve wettelijke norm verschil van inzicht tussen burger en bestuursorgaan ontstaat, is – gezien het karakter van de wet als maatschappelijk contract – de wetsinterpretatie van de burger even gezaghebbend als die van het bestuursorgaan.

De gelijkwaardigheid van contractspartijen bij de uitleg van contractuele bepalingen heeft de Hoge Raad in zijn Haviltex-formule<sup>3</sup> als volgt beklemd:

[1] 13e druk, Den Haag, 2005, p. 145.

[2] John Locke, *Two treatises on government*, 1690.

[3] HR 13-3-1981, NJ 1981, 635.

**‘Bij de uitleg van contractsbepalingen komt het aan op de zin die partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mochten toekennen en op hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten.’<sup>4</sup>**

De rechter mag de betekenis van een contractsbepaling niet vaststellen zonder acht te slaan op door partijen aangevoerde relevante omstandigheden; hij moet bij zijn uitleg binnen de grenzen van de rechtsstrijd blijven zoals die door partijen zijn getrokken.<sup>5</sup> In de Europese richtlijn 93/13/EEG over oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten<sup>6</sup> wordt als *oneerlijk* aangemerkt elk standaardbeding in een overeenkomst met een consument dat ‘aan de verkoper het exclusieve recht geeft om een of ander beding van de overeenkomst te interpreteren’.

#### **Tweede beet in de appel**

De besproken opvatting is duidelijk in strijd met deze eis dat bij de uitleg van wetten – maatschappelijke contracten – aan de contractspartijen, namelijk de burgers en het openbaar bestuur, gelijkwaardigheid toekomt. Zij verklaart immers, indien een objectieve wettelijke norm interpretatieruimte biedt, de invulling van die ruimte tot een prerogatief van het openbaar bestuur.

Wij hebben hierbij te maken met een figuur die zich bij commerciële onderhandelingen op vergelijkbare wijze kan voordoen. Bij onderhandelingen tussen partijen A en B heeft B zich voorgedaan als bevoegde om de beoogde overeenkomst af te sluiten. Nadat A en B het over de overeenkomst eens zijn geworden, verklaart B echter opeens dat hij de goedkeuring van een ander (‘de directie’) nodig heeft. Die ander wenst zijn goedkeuring slechts te verlenen nadat A eerst opnieuw concessies heeft gedaan. Met deze dubieuze onderhandelingsstrategie beoogt partij B, zoals de Amerikanen dat noemen, een ‘tweede beet in de appel’ te kunnen doen.<sup>7</sup> Indien het genoemde, onverwacht gemaakte, voorbehoud van goedkeuring door een ander als standaardbeding in een overeenkomst met een consument voorkomt, is het op grond van art. 6:238 lid 1 sub b BW nietig.

Even dubieus is het om aan het openbaar bestuur het prerogatief van de interpretatie van wettelijke bepalingen te gunnen en daarmee een ‘tweede beet in de appel’. Concessies die de regering bij de wetvaststelling niet van de Staten-Generaal heeft weten te verkrijgen, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsvrijheid of concessies die de regering aan de Staten-Generaal heeft moeten doen, kunnen vervolgens door ambtenaren van de individuele

burgers worden afgedwongen of aan hen worden onthouden door een eenzijdige interpretatie van de overeengekomen normen.

#### **Rol wetsgeschiedenis**

Burgers die met de toepassing van een wet te maken krijgen, zijn niet bij de onderhandelingen die tot de vaststelling van de wet hebben geleid, aanwezig geweest. Vergelijk dit met de werknemers die met de toepassing van een voor hen vastgestelde CAO te maken krijgen. Zij zijn evenmin op de hoogte van de bedoelingen van de onderhandelende partijen. Vanwege dit laatste heeft de Hoge Raad in zijn arrest van 17 september 1993<sup>8</sup> vastgesteld (en in latere arresten bevestigd) dat bij de uitleg van CAO-bepalingen de bewoordingen van deze bepalingen, gelezen in het licht van de gehele tekst van de CAO, in beginsel doorslaggevend zijn.<sup>9</sup> Zo dienen ook wetsbepalingen in beginsel grammaticaal geïnterpreteerd te worden, binnen de context van de wet als geheel. Tot zo’n interpretatie zijn burgers goed in staat, terwijl zij anderzijds niet over de achterliggende stukken beschikken (Memorie van Toelichting, Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer e.d.), waarin de bedoelingen van de onderhandelende partijen – regering en Staten-Generaal – zijn neergelegd.

Een voorbeeld van een objectieve wetsbepaling waarover interpretatiegeschillen tussen openbaar bestuur en burgers zijn ontstaan, is art. 6:2 sub b Awb: ‘Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep wordt met een besluit gelijkgesteld het niet tijdig nemen van het besluit.’ Grammaticaal en gezien in de context van de Algemene wet bestuursrecht is deze bepaling volstrekt duidelijk. Indien een burger bezwaar en beroep tegen een besluit kan instellen – waaruit volgt dat hij in ieder geval belanghebbende bij dat besluit is – kan hij bezwaar en beroep instellen tegen het niet-tijdig nemen van dat besluit.

Art. 6:2 sub b Awb is uitdrukkelijk bedoeld aan de burgers rechtsbescherming te bieden tegen de ernstige en chronische plaag dat overheidsinstanties veelvuldig te laat of niet tijdig beslissen, hetgeen voor de belanghebbende ernstige financiële consequenties kan hebben. Dit probleem signaleert de Nationale ombudsman jaar-in jaar-uit.<sup>10</sup> Niettemin zou volgens de Afdeling bestuursrechtspraak, indien een besluit op aanvraag te lang op zich laat wachten, een beroep op art. 6:2 sub b Awb niet voor derden-belanghebbenden open staan, omdat die geen belang bij een tijdige besluitvorming zouden hebben.<sup>11</sup> Volgens de belastingrechter zou de belastingplichtige deze wetsbepaling niet kunnen inroepen, indien de inspecteur bij het vaststellen

[4] Asser-Hartkamp 4-II, *Algemene leer der overeenkomsten*, 12e druk, Deventer 2005, nr. 281.

[5] Asser-Hartkamp 4-II, nr. 288.

[6] Pb EG 1993, L95/29.

[7] R. Fisher, W. Ury & B. Patton, *Excellent onderhandelen*, Utrecht 1986, p. 163-164.

[8] NJ 1994, 173; Gerritse/HAS.

[9] Asser-Hartkamp 4-II, nr. 286b.

[10] *De maakbare overheid*, Sdu Den Haag, april 2006.

[11] ABRvS 13-6-2001, AB 2001, 295.

van zijn belastingaanslag een onredelijk lange termijn laat verstrijken. Dit zou komen doordat een belastingaanslag (die per definitie de vaststelling van de belastingenschuld of het recht op belastingteruggave van de belastingplichtige inhoudt, op diens aangifte) bij wetsfictie tot een ambtshalve genomen besluit is verklaard.<sup>12</sup>

Deze bestuursrechters honoreren aldus door de betrokken bestuursorganen aangedragen, op het billijken van tijdrekken gerichte interpretaties van art. 6:2 sub b Awb die niet alleen in strijd met de letter van de bepaling zijn, maar zelfs strijden met de in dit geval algemeen bekende bedoeling ervan. We zien ook hier duidelijk de dubieuze tactiek van de 'tweede beet in de appel' in werking. De regering heeft, bij wijze van concessie aan de Staten-Generaal, ingestemd met art. 6:2 sub b Awb dat aan de burger een bescheiden middel geeft tegen te traag werkende ambtenaren. Doch vervolgens worden de ambtenaren in staat gesteld, met steun van de bestuursrechter, om de effectiviteit van dit bescheiden middel zoveel mogelijk te ondermijnen, doordat zij fantasievolle of sofistieke interpretaties met het ene uitzonderingsgeval na het andere hanteren die de burger maar heeft te accepteren.

### Wetsinterpreterende beleidsregels

Een bestuursorgaan dat bij de uitvoering van zijn taken met een objectieve wettelijke norm wordt geconfronteerd die interpretatieruimte biedt, zal er allicht toe overgaan een eigen interpretatie van die norm te ontwikkelen en in interne regels vast te leggen. Dat versnelt de behandeling van zaken waarbij die norm een rol speelt, voorkomt rechtsongelijkheid en willekeur bij de toepassing van die norm en creëert aldus rechtszekerheid.

Dergelijke regels worden *wetsinterpreterende beleidsregels* genoemd. Deze benaming is misleidend en leidt gemakkelijk tot misverstanden. Normale beleidsregels reguleren een aan het bestuursorgaan toegekende beslissingsvrijheid (*discretionaire bevoegdheid*). De vaststelling daarvan is een prerogatief van het bestuursorgaan. Deze regels hebben externe werking in de zin dat het bestuursorgaan er zich tegenover de burgers op kan beroepen. Bij de toepassing ervan beschikt het echter over een inherente afwijkingsbevoegdheid. Het heeft zelfs een afwijkingsplicht. Er moet telkens worden bekeken of het desbetreffende geval wellicht bijzonder is, zodat afwijking geboden is (art. 4:84 Awb). De bewijslast van dit laatste ligt echter bij de belanghebbende burger.

Bij de interpretatie van een objectieve wettelijke norm beschikken bestuursorganen echter juist

niet over een prerogatief: Zij verkeren daarbij op voet van gelijkheid met hun contractspartner, de burger. Indien een bestuursorgaan dus wetsinterpreterende beleidsregels hanteert, dient het zich er terdege van bewust te zijn dat deze regels – anders dan gewone beleidsregels – louter interne werking hebben. In het rechtsverkeer met de burger gelden zij niet per definitie als uitgangspunt, waarvan slechts in uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken. De burger kan tegenover de wetsinterpretatie van het bestuursorgaan een andere doch minstens zo valide interpretatie stellen, ook zonder dat er van een bijzonder geval sprake is.

### Voorrang van de burger

Indien over de interpretatie van een objectieve wettelijke norm tussen burger en bestuursorgaan een conflict ontstaat dat voor de bestuursrechter wordt gebracht, dient deze niet alleen de interpretatie van de burger even serieus te nemen als die van het bestuursorgaan, doch in beginsel zelfs te laten prevaleren. Dat volgt uit de *contra proferentem-regel* in art. 6:238 lid 2, laatste zin BW en ook in art. 5 van de voornoemde Europese richtlijn: bij twijfel over de betekenis van een standaardbeding dat onderdeel is van een overeenkomst die de opsteller/gebruiker van het beding met een consument heeft afgesloten, prevaleert de uitleg die het gunstigst is voor de consument.<sup>13</sup>

De toepasselijkheid van deze regel op de uitleg van wetten volgt uit het feit dat het vrijwel altijd de regering is die met een door haar ambtenaren uitgewerkt voorstel het initiatief tot een wet neemt en dat de burger niet rechtstreeks bij die vaststelling is betrokken. De burgers kunnen geen invloed op de formulering van de wet uitoefenen, terwijl zij voor de interpretatie van de wet vrijwel altijd uitsluitend op die formulering zijn aangewezen, gezien in de systematiek van de wet als geheel.

### Afsluiting

De bestuursrechter handelt – overeenkomstig het contractskarakter van de wet – door de wetsinterpretatie van de burger niet alleen volstrekt serieus te nemen doch zelfs op de beschreven wijze te laten prevaleren boven die van het bestuursorgaan, ook in overeenstemming met zijn taak om rechtsbescherming aan de burger te bieden<sup>14</sup> en om te fungeren als een zelfstandige, onafhankelijke en onpartijdige *bouche de la loi*, conform art. 6 EVRM. De bestuursrechter in een democratische rechtsstaat dient zich niet te laten degraderen tot een onzelfstandige, van het openbaar bestuur afhankelijke controleur, een *bouche du roi*.

[12] Voorzieningenrechter Rb Haarlem 21-6-2006, Vakstudie-Nieuws 2006/50.1.

[13] HR 1-7-1977 (NJ 1978, 125; Ram/Matser) en Asser-Hartkamp 4-II, nr. 287.

[14] L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht* deel 2, 2e druk, Den Haag 2006, p. 53-56.

## Le jour de gloire est arrivé

**De mooie zomer is achter de rug. Het regende vaak oude wijven, maar dat kon de pret niet bederven. Als vanouds trokken de Nederlandse sleurhutten in stoet over de tolvrije Belgische wegen naar het zuiden. Weg van de dagelijkse beslommeringen, weg van het saaie Nederland. Recht naar la Douce France. Het blijft een bevreemdende ervaring, die Nederlanders in het buitenland. Velen, niet alleen Vlamingen trouwens, zijn er allergisch aan.**

**F**rankrijk stond in juli even in de internationale belangstelling. Niet zozeer omwille van een ontsnapping van het politieke dier Sarko, maar met de zoveelste dopingtour. Zelfs de oranje-blauwe Rabobank-brigade van *good old* Michael Boogerd ontsnapte er niet aan. Gele trui en berggeit Rasmussen mocht zijn ultieme ontsnapping ondernemen, richting exit. Had hij zich nu 'voorbereid' in de Dolomieten of in Mexico? Hij wist het even niet meer. Evenveel drama te Belgenland! Wat haalden die allemaal uit? Aldaar moet een regering gevormd worden. 'De man van 800.000', Yves Letermator, was aan zet. Even de stem testen, dacht

Yves. De gedoodverfde premier liet op de nationale feestdag voor de camera's van de Franstalige televisiezender RTBF dan ook zijn (onbestaande) zangtalenten horen. 'Allons enfants de la patrie. Le jour de gloire est arrivé' 'zong' hij. De Marseillaise of de Brabançonne? Wat maakt het uit? De Vlamingen, die ook de Vlaamse Leeuw niet kennen, maakten er geen groot punt van. Een beetje leedvermaak, dat wel, maar de Franstaligen – waarover Leterme ooit geheel misbegrepen in een Franse krant liet optekenen dat ze volgens hem intellectueel niet in staat waren om Nederlands te leren – wreven zich in de handen. *It's payback time*. Het kan toch niet waar zijn: een formateur die zijn eigen volkslied niet kent? Het 'O dierbaar België, O heilig land der vaad'ren'-incident is helaas meer dan een goede Belgenmop. Het is een drama, België kan voortaan op de landkaarten onder een nieuwe naam verschijnen: Absurdistan, op de rand van een politieke *twilight zone*, een niemandsland tussen feit en fictie, een *cold turkey* van redelijkheid.

België daverde na die valse noot niet meteen op haar grondvesten. Die zijn er trouwens niet. De Belgen hebben er gewoon geen flauw idee van waarom ze op 21 juli een vakantiedag hebben. Wat doet het er ook toe? Vakantie is vakantie. Wat een verschil met Koninginnedag in Nederland. Ter herinnering aan de Nederlanders. Op 21 juli 1831 besteeg de eerste koning van België, Leopold I, de troon. België had zich, zoals de Nederlanders ongetwijfeld uitgebreid uit hun geschiedenisboeken leren, in 1830 van Nederland onafhankelijk verklaard. Wat een geluk. Het was

dan ook even schrikken toen we lazen dat tweederde van de Nederlanders positief staat tegenover een samenvoeging van Nederland en Vlaanderen. 85% is voorstander van intensievere samenwerking en 61% denkt dat zowel Nederland als Vlaanderen beter zou worden van een samenvoeging. Alsjemenu! De Nederlanders vinden de Vlamingen vriendelijk en gezellig. Ze kennen zelfs Urbanus, Clouseau en Eddy Merckx. Vergeet niet, wij kunnen heel gemeen en racistisch uit de hoek komen. U moet ons in een onbehaakt moment eens horen zingen over die gierige, luidruchtige Ollanders die zich in kuddes caravans verplaatsen, begeleid door Hollandse Glorie-liederen. 'Ik vind je zo sympathiek als een camping vol ollanders' zingen ze in Vlaanderen als ze hun noorderburen willen beledigen. Auteur Tom Lanoye waarschuwde jullie al jaren terug. Jullie zijn onze moffen. We stemmen massaal voor Vlaams Belang. Zelfs Wilders wil met deze partij niet geassocieerd worden. We betreuren het helemaal niet dat België ontstaan is. We lusten geen kaas en melk. Krokot uit de muur? Een systeem van sociale zekerheid dat vol individualisme aaneenhangt? Oranje vinden we een schreeuwlelijke kleur. We zijn evenmin zuinig. We spreken een andere taal. We zijn dus absoluut geen lieverdjes, laat die sympathie voor ons maar varen.

Vier jaar geleden had Jan Peter Balkenende ook ruim vier maanden nodig om een regering op de been te brengen. Dat de vorming van een federale regering niet op wietjes loopt, hoeft geen probleem te zijn. Ook de Belgische regeringsonderhandelingen mogen lang duren. Ze zijn immers helemaal niet uitzonderlijk lang. En uitzichtloosheid is *our middle name*. We raken hier niet op dreef vooraleer alles muurvast zit en niemand nog een oplossing kan verzinnen.

Wie denkt dat we na de eventuele ontbinding van een moeilijk huwelijk met de Franstaligen zin hebben om een nieuwe relatie met de Nederlanders aan te gaan vergist zich. Opnieuw miserie en lange, lastige onderhandelingen over wat dan een Vlaams-Nederlandse staatshervorming moet worden. Geen zinnige Vlaming die dat ernstig neemt. Als het niet langer met de Franstaligen kan, dan liever solo.

De *jour de gloire* waarop we het Wilhelmus moeten aanheffen is nimmer daar. Nimmer.

We kunnen trouwens niet zingen.

*Reynaert Devos*

# Herverkaveling van de overheid

**Geldt het motto van de regeringsverklaring ‘Samen werken, samen leven’ ook voor de overheidsorganisatie zelf? Hoewel niet expliciet genoemd, is samenwerking binnen de overheid meer dan ooit gewenst. Dat inzicht is niet door het huidige kabinet op de agenda gezet, maar is het gevolg van ontwikkelingen die al geruime tijd spelen. Samenwerking tussen overheden is niet alleen een visie op de inrichting van de samenleving, maar een harde noodzaak.**

**H**et besef is ontstaan dat het vertrouwen in de overheid voor een groot deel door de kwaliteit van de publieke dienstverlening wordt bepaald. Dit heeft mede geleid tot de vorming van gemeenschappelijke loketten, de inrichting van basisregistraties en de ontwikkeling van service centers. Hoewel deze ontwikkelingen in doelstelling verschillen, hebben ze een aantal dingen gemeen. Ten eerste is er sprake van een herordening van taken. Ten tweede is na deze herordening vergaande samenwerking tussen uitvoeringsorganen noodzakelijk. In alle gevallen speelt ICT een centrale rol. De samenwerking tussen uitvoeringsorganen komt echter maar moeilijk van de grond. Is er sprake van weerbarstige cultuurverandering of een gebrek aan centrale regie?

Het is vooral een gebrek aan inzicht in de complexiteit van samenwerking. Veel overheidsmanagers en bestuurders hebben nauwelijks een beeld van de consequenties van het toenemende gebruik van ICT. Pas tijdens projecten wordt ontdekt, dat samenwerking veel ingewikkelder is en meer tijd kost dan oorspronkelijk voorzien. Door daar vooraf bij stil te staan en van afgeronde en lopende projecten te leren zijn veel valkuilen te vermijden. Samenwerking is vooral een kwestie van goed organiseren.

## Drijfveren

De afgelopen jaren is er een continue roep om verbetering van de publieke dienstverlening: kortere doorlooptijden, betere service, minder administratieve lasten en meer digitale afhandeling. Een belangrijk deel van de dienstverlening heeft een administratief karakter, omdat dit inherent is aan de aard van de dienstverlening (bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning) of omdat rechtmatigheid een solide administratie vereist (bijvoorbeeld het verstrekken van zorg). Deze beleidsambities botsen echter met de realiteit:

- maatschappelijke ontwikkelingen vergen constant nieuwe wet- en regelgeving;

- door technologische ontwikkelingen veroudert bestaande kennis snel;
- druk van de media vraagt meer verantwoording en transparantie;
- uitvoeringskosten moeten dalen, waardoor met minder mensen moet worden gewerkt;
- het overheidsapparaat is sterk versnipperd als gevolg van scheiding van bestuurslagen, regio's en beleidsterreinen.

De afgelopen jaren is veel meer aandacht ontstaan voor verbetering van de organisatie van de overheid. Door diverse overheidsinitiatieven (Andere Overheid en ICTU) zijn binnen de gehele overheid verbeteringsprojecten op gang gekomen. Drie ontwikkelingen vormen daarbij de rode draad.

## Concentratie van taken

Op veel plaatsen worden gelijksoortige taken uitgevoerd. Schaalvergroting kan bijdragen aan kostenreductie en kwaliteitsverbetering door het samenvoegen van ondersteunende taken in *service centers*, maar ook door uitbesteding bij collega-overheden (inning lokale heffingen).

## Centralisatie van klantcontacten

De functionele verdeling van de overheid heeft geleid tot gespecialiseerde organisatie-eenheden met een eigen loket, een eigen uitvoering en een eigen administratie. Burgers en bedrijven ervaren de gang langs verschillende loketten als klantonvriendelijk. De invoering van gemeenschappelijke (digitale) loketten maakt het mogelijk beter op de wensen van de burger in te spelen.

## Consolidatie van gegevens

De overheid voert vele duizenden administraties met bijbehorende informatiesystemen. Klantgerichtheid, fraudebestrijding, efficiëntievergroting en administratieve lastenverlichting zijn alleen te bereiken door invoering van basisregistraties en koppeling van informatiesystemen.

**Herverkaveling**

Deze bewegingen leiden tot een grootscheepse herordening van de overheid, een *herverkaveling* van activiteiten en taken. Voorheen min of meer zelfstandige overheidsdiensten onderhouden hun klantcontacten via een gemeenschappelijk loket, betrekken hun gegevens van basisregistraties, brengen hun ondersteunende taken onder bij een service center en versterken hun kernac-

Voorheen min of meer zelfstandige overheidsdiensten hebben nu een gemeenschappelijk loket

tiviteiten door taken van andere diensten over te nemen. Er ontstaat een netwerk van samenwerkingsverbanden waardoor de kwaliteit van de dienstverlening in sterke mate afhankelijk wordt van de kwaliteit van de samenwerking (zie figuur 1).

Samenwerking tussen overheidsorganisaties is niet nieuw. Kennisdeling, interne uitbesteding en gemeenschappelijke projecten zijn gemeengoed binnen de overheid. Nieuw is de grote rol die ICT het afgelopen decennium is gaan spelen. Voorheen zelfstandige overheidsorganisaties moeten door de vorming van basisregistraties en gemeenschappelijke loketten op grote schaal informatie uitwisselen. Dit betekent dat het karakter van de informatievoorziening verschuift van het *bewerken* van informatie binnen één organisatie, naar het *bewegen* van informatie tussen verschillende organisaties. Dit stelt andere eisen aan de kennis en vaardigheden van ICT-professionals. Tegelijkertijd dwingen toenemende kosten van informatievoorziening en het gebrek aan specia-

listische kennis de overheden tot samenwerking door middel van service centers.

**Complexiteit**

De groeiende betekenis van ICT maakt samenwerking complex. Automatisering van informatie-uitwisseling tussen partijen vereist gedetailleerde afspraken op alle niveaus: van techniek tot aan bestuurlijke samenwerking.

*Standaardisatie van gegevens*

Informatie kan alleen worden uitgewisseld als organisaties dezelfde begrippen en communicatieprotocollen hanteren. Dit vergt harmonisatie van gegevensdefinities en standaardisatie van interfaces.

*Gemeenschappelijke infrastructuur*

Een randvoorwaarde voor de uitwisseling van gegevens is een gemeenschappelijke technische infrastructuur. Dat vereist specialistische kennis en ervaring op uiteenlopende terreinen met *buzzwords* zoals *elektronisch berichtenverkeer*, *informatiebeveiliging*, *service oriented architectures* en *informatiebrokers*. Een gemeenschappelijke technische infrastructuur vergt een organisatie er omheen, te vergelijken met de fysieke postbezorging.

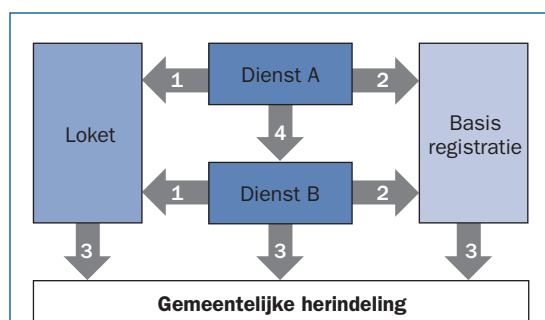
*Afbakening van taken*

Vervolgens moeten, mede door de uitwisseling van gegevens, bedrijfsprocessen tussen de samenwerkende organisaties worden afgestemd. Dit vereist een verdeling van activiteiten, bepalen van overdrachtsmomenten, afbakening van taken en verantwoordelijkheden, vaststellen van serviceniveaus en inrichten van de operationele besturing.

Een voorbeeld hiervan is het terugmeldproces in het kader van aansluiting op basisregistraties. Als een overheidsorganisatie (afnemer) het vermoeden heeft dat bepaalde gegevens in een basisregistratie niet juist zijn, dient dit teruggemeld te worden aan de basisregistratie die dit vervolgens moet onderzoeken. Dan moeten wel afspraken worden gemaakt over de gegevens die de afnemer mag gebruiken en binnen welke termijn het onderzoek is afgerond.

*Afspraken over kosten*

Om samenwerking te bereiken moeten verandingsprojecten worden geïnitieerd. Daarvoor zijn afspraken over de verdeling van kosten, baten en risico's nodig, zowel op het niveau van investeringen als exploitatie. Dat is alleen mogelijk als er in de top van de betrokken instanties overeenstemming bestaat over doelen, prioriteiten en het bijbehorende potentieel aan *return-on-investment*.



Figuur 1. Van zelfstandige diensten naar een netwerk van samenwerkingsverbanden

### Afspraken over samenwerking

Ten slotte krijgt samenwerking een extra dimensie als partijen hun ict gezamenlijk uitbesteden of uit handen geven aan een service center, waardoor een derde partij ontstaat. Hoewel dit op de lange termijn ongetwijfeld door schaafeffecten tot kostenbesparing en kwaliteitsverbetering leidt, zijn de gevolgen op korte termijn negatief. Veel energie wordt besteed aan het ontdekken van nieuwe samenwerkingsvormen, wat ten koste gaat van de voortgang van projecten en de kwaliteit van de dagelijkse ICT-dienstverlening naar de eindgebruiker.

### Pijn bij overheidsmanagers

De inzet van ICT is door deze ontwikkelingen niet langer het domein van specialisten, maar raakt op alle niveaus de agenda van overheidsmanagers. Hier ligt de pijn voor veel betrokkenen.

- De benodigde veranderingen worden complex, er is geen grip meer op de samenhang en geen vermogen om prioriteiten tussen projecten te stellen.
- Er is weinig kennis over en nauwelijks ervaring met de aansturing van projecten waarin nieuwe technologie een belangrijke rol speelt.
- Basisvaardigheden als projectmatig werken, programma-aansturing en het vertalen van beleid naar uitvoering zijn veelal onvoldoende ontwikkeld.
- Organisaties kunnen de grote hoeveelheid veranderingen niet aan of zijn veranderd.

Deze problemen spelen ook wel binnen organisaties, maar er is een toenemende complexiteit als het gaat om samenwerking over organisatiegrenzen heen. De reden hiervoor is dat samenwerking binnen één organisatie eenvoudiger is af te dwingen. Problemen worden dan vanuit de hiërarchische aansturing opgelost.

Samenwerking tussen organisaties vergt andere competenties. Als er al hiërarchische sturing is, is het de vraag of er op het hogere niveau inzicht in de problematiek bestaat en of er bereidheid is tot het doorhakken van knopen. Het gevolg is dat er tegenreactie ontstaat. Kennelijk hebben veel organisaties meer vertrouwen in de eigen hiërarchie, dan hun vermogen met andere partijen samen te werken. Dit heeft als risico dat de beoogde samenwerking niet tot stand komt of het wiel op verschillende plaatsen wordt uitgevonden, waardoor onnodig kosten worden gemaakt.

### Samenwerken organiseren

Het besef dat overheden op veel plaatsen met dezelfde problemen worstelen, raakt een andere

dimensie van samenwerking: het delen van kennis en oplossingen voor gelijksoortige vraagstukken. ICTU-programma's als E-Gem, GovUnited en I-teams zijn bij uitstek gericht op het ondersteunen van overheden met kennis, gereedschappen, modellen en *best-practices*. Het daadwerkelijk bereiken van samenwerking blijft echter maatwerk en mensenwerk. Elke organisatie kent immers historisch gegroeide structuren op het gebied van organisatie, processen en informatievoorziening. Zolang deze structuren verschillen, kan een oplossing niet klakkeloos van de ene organisatie naar de andere worden gekopieerd, althans niet zonder enige vorm van standaardisatie.

## De inzet van ICT is niet langer het domein van specialisten, maar raakt op alle niveaus de agenda van overheidsmanagers

Samenwerking bij het gemeenschappelijk ontwikkelen van oplossingen is echter iets anders dan samenwerking op het niveau van dienstverlening. De eerste vorm van samenwerking laat zich moeilijk regisseren. Standaardisatie is vooral een kwestie van lange adem. Om organisaties op korte termijn daadwerkelijk te laten samenwerken zijn andere zaken van belang. In de praktijk blijkt het vooral te gaan om integrale sturing en een effectief samenwerkingsmodel.

### Integrale sturing

Uitvoerende overheden hebben te maken met een overvloed aan veranderingen op het gebied van wetgeving, digitale dienstverlening en bedrijfsvoering. Deze veranderingen leiden tot projecten met een groot aantal onderlinge afhankelijkheden.

- *Inhoud*  
Inhoudelijke afstemming is vooral van belang indien informatiesystemen moeten worden gekoppeld. In het kader van aansluiting op basisregistraties dienen de interfacespecificaties tussen partijen tot in detail te worden afgestemd.
- *Middelen*  
Projecten concurreren om middelen en aandacht van management. Als geld al geen beperkende factor is, dan is het wel de inzet van schaarse materiedeskundige medewerkers.
- *Volgorde*  
De volgorde van projecten wordt belangrijk als het resultaat van het ene project een voorwaarde is voor het uitvoeren van een ander



project. Adequate beveiliging is bijvoorbeeld een voorwaarde voor digitale dienstverlening.

Integrale sturing is alleen mogelijk indien sprake is van een (organisatieoverstijgend) programma van projecten. Het opstellen van een dergelijk programma vereist gevoel voor én inzicht in politiek-bestuurlijke prioriteiten, de dynamiek van projecten en het veranderingspotentieel van organisaties.

**Samenwerkingsmodel**

Vaak beschouwen overheidsorganisaties samenwerking iets als een vorm van idealisme dat uiteindelijk tot betere en goedkopere dienstverlening moet leiden. In de praktijk blijkt dat de kans op

volgen de managementlagen niet. Vertrouwen tussen topmanagers dient stap voor stap te worden opgebouwd door samen actief te sturen op resultaten en gezamenlijk beslissingen te nemen om de voortgang te bespoedigen. Uitgangspunt is daadwerkelijk samen het gezicht te vormen van het project.

Daarnaast dienen samenwerkende partijen zich kwetsbaar op te stellen. Samenwerken moet worden geleerd. Dat impliceert dat bij het tussentijds evalueren van problemen in een samenwerkingsproject niet direct naar schuldigen wordt gezocht, maar vooral naar de oorzaken en de mogelijkheden tot verbetering. Daarvan kan voor een volgend project worden geleerd.

Dat communicatie essentieel is, klinkt als een open deur. Bij projecten tussen organisaties is het aantal betrokken disciplines een veelvoud van het aantal binnen één organisatie. Bij het inrichten van een samenwerkingsproject moeten extra aandacht en middelen aan afstemming en communicatie worden besteed. Bij voorkeur moet de communicatie binnen het project centraal worden gecoördineerd en aangestuurd. Eenduidige communicatielijnen en eenheid van boodschap zijn belangrijke randvoorwaarden.

**Besluit**

Moeten we accepteren dat het bereiken van samenwerking een langdurig proces is dat vooral te maken heeft met cultuurverandering en gedrag? Wet- en regelgeving blijven veranderen, technologische vernieuwing gaat door en de klant wordt steeds veeleisender. Zonder verandering bestaat het risico dat de kwaliteit van dienstverlening daalt. Slechts door tempo te maken met samenwerking kunnen overheden op deze ontwikkelingen inspelen. Dat is niet alleen het gevolg van het ontbreken van middelen om op eigen kracht de benodigde verbeteringen door te voeren. Veel belangrijker is dat organisatiegrenzen fundamenteel veranderen door de vorming van basisregistraties, *service centers* en gemeenschappelijke loketten. Bedrijfsprocessen gaan zich uitstrekken over organisatiegrenzen heen en ICT speelt daarin een cruciale rol.

Herverkaveling van taken maakt overheden in toenemende mate van elkaar afhankelijk. Dat vereist afspraken op het niveau van techniek, informatie, processen, management en organisatie door integrale sturing en een goed samenwerkingsmodel, gebaseerd op vertrouwen, oog voor wederzijdse belangen en bereidheid tot het nemen van risico's.

**Bedrijfsprocessen gaan zich uitstrekken over organisatiegrenzen heen en ICT speelt daarin een cruciale rol**

succesvolle samenwerking groter wordt, naarmate het doel van samenwerking meer in lijn gebracht wordt met de doelstellingen van de organisaties en de bijbehorende belangen van het management.

Dit kan bereikt worden door het opstellen van een samenwerkingsmodel, waarbij rekening wordt gehouden met wederzijdse belangen. Het kan daarbij niet zo zijn dat de ene partij investeringsruimte krijgt voor samenwerking en de andere partij afgerekend wordt op het realiseren van besparingen. De samenwerking moet zodanig ingeregeld worden, dat zij belang hebben bij de samenwerking en daarbij de middelen krijgen om prioriteit aan het bereiken van samenwerking te geven.

*Een voorbeeld is de uitbesteding van ICT-dienstverlening aan een service center. Het service center kan door schaafeffecten besparingen realiseren. De bereidheid van de afnemende partijen om aan het service center deel te nemen wordt vergroot, indien een deel van de gerealiseerde besparingen naar de afnemers terugvloeit. Zij kunnen die besparingen voor toekomstige investeringen gebruiken. Het volledig overhevelen van een budget van afnemer naar service center is geen recept voor samenwerking.*

Het belangrijkste en meest voor de hand liggende aandachtspunt is onderling vertrouwen aan de top. Als de directeuren van de betrokken organisaties niet zelf het goede voorbeeld geven,

## Een halve ruïne

**Augustus 1574. Haarlem is na zeven maanden van bloedige strijd gevallen. Don Frederik van Toledo, Alva's onfortuinlijke zoon, verschijnt met 16.000 man voor Alkmaar. Dertienhonderd burgers en achthonderd 'geuzen' verdedigen het stadje met de moed der wanhoop. Gelukkig is Diederick van Sonoy, door Oranje als gouverneur van Noord-Holland aangesteld, ook in de buurt.**

**D**e geuzengeneraal Sonoy is dapper en vernuftig, maar vooral meedogenloos. Hij kiest voor *inundatie*, door de eeuwen heen het 'geheime wapen' van de Hollanders. Doof voor de protesten van boeren en tuinders, gooit hij de sluisen van het Noorderkwartier open. Het land rond Alkmaar loopt onder water, de Spanjaarden staan te soppen in hun kampen en loopgraven. Don Frederik geeft het beleg al na zes weken op en trekt zich op Haarlem terug.

### Verschroeiende aarde

'Van Alkmaar de Victorie!' Maar was de Spaanse aftocht wel definitief? Sonoy loste ook dat vraagstuk meedogenloos op, met de tactiek van de



De meedogenloze Diederick van Sonoy.

verschroeiende aarde. In een grote kring rond Alkmaar liet hij zijn watergeuzen verwoestingen aanrichten, opdat de vijand niets te eten, niets te plunderen en geen dak boven 't hoofd zou vinden.

Bergen was één van de dorpen die aan deze tactiek ten prooi vielen.

De grote 15<sup>e</sup> eeuwse *Petrus- en Pauluskerk* werd al enkele jaren voor de protestantse eredienst gebruikt, maar de Geuzen plunderden haar evengoed en staken haar in brand. Er restte een ruïne.

Kort daarna versloeg Sonoy de Spaansgezinde vloot onder Bossu op de Zuiderzee. Don Frederik viel bij Philips II in ongenade en zelfs zijn vader zag zich als landvoogd abrupt door Requesens opgevolgd. Bij Alkmaar trok het water weg, de economie bloeide langzaam weer op. Na twintig jaar was men in staat de kerk te herbouwen, althans alleen het koor. De rest van de ruïne bleef gewoon staan. Misschien als symbool van de vergankelijkheid?

### Pluriform gebruik

Zo staat zij daar vandaag de dag in het begraste oude kerkhof als een romantisch element in het centrum van Bergen, gezellig temidden van winkels en horeca. Het in de 17<sup>e</sup> eeuw herbouwde koor is weer als protestantse kerk in gebruik. Dat gedeelte is tussen 1955 en 1961 nog eens grondig gerestaureerd, waarbij men gemeend heeft er een soort Zaanse huisje als ingangspartij tegenaan te moeten bouwen. Er vinden behalve kerkdiensten regelmatig concerten plaats, de ruimte is ook te huur voor congressen, recepties en andere evenementen en er liggen bastaardzonen van stadhouder Maurits begraven.

Van de holle muren die nog aan de kerk vastzitten, handhaaft men met liefde het romantische, *ruïneuze* karakter. Merkwaardigerwijs zijn de muur rond het kerkhof en een grasstrook van twee meter daarbinnen, plus de bomen, eigendom van de burgerlijke gemeente Bergen Nh.



De kerkruiene in Bergen Nh. Foto PvOdB.



De Ruïnekerk met het Zaanse huisje en helaas een fietsenrek. Foto PvOdB.

# Strategisch gedrag bij reorganisaties

**Reorganisaties bij publieke instellingen worden vaak uitgevoerd na zorgvuldige strategische afwegingen en een grondige analyse. Er zijn er ook die fungeren als rituele dans, het gaat dan niet zozeer om de feiten, maar om de percepties ervan, niet-rationele motieven. In hoeverre vertonen reorganisaties bij provincies kenmerken van een rituele dans?**

**D**e organisatie van publieke instellingen verandert continu. Vaak worden rechtvaardigingsgronden voor organisatieaanpassingen gegeven. Efficiënt, effectief en klantgericht zijn veelgenoemde motieven voor het starten van een reorganisatie. In hoeverre zijn rationele redenen doorslaggevend voor een besluit om te reorganiseren? Zijn interne knelpunten in een organisatie zo zwaarwegend dat een grootschalige reorganisatie noodzakelijk is? Is de druk vanuit de omgeving zo groot dat een nieuw organisatie-model nodig is? Zijn organisatieveranderingen wellicht trendgevoelig? Of wil een nieuwe manager iets te graag zijn eigen stempel op een organisatie drukken?

## Interne en externe factoren

De motieven voor het starten van een reorganisatie zijn veelal te herleiden naar twee hoofdmotieven: externe en interne ontwikkelingen. Het externe afstemmingsprobleem is de vraag van de relatie

woord op een oprechte wens om de organisatie regelmatig te verbeteren.

In onderzoek naar reorganisaties zijn de interne en externe motieven geoperationaliseerd in een aantal onderliggende ontwikkelingen. Deze onderliggende ontwikkelingen zijn bij de twaalf provincies op mate van voorkomen getoetst.<sup>1</sup> De tabel geeft een overzicht van de motieven.

## Interne knelpunten

Interne knelpunten worden het meest genoemd als motief om te reorganiseren. In 79% van de reorganisaties spelen die een rol. Opmerkelijk is dat het kostenmotief, dat in het bedrijfsleven toch bijna altijd het motief is om te reorganiseren, bij provincies zelden een rol speelt. Externe motieven spelen in 55% van de reorganisaties een rol. Vooral politieke ontwikkelingen zoals de veranderende rol van provincies, zijn van invloed op het besluit te reorganiseren.

De nadruk op interne motieven is logisch. Interne motieven zijn voor organisaties immers gemakkelijker te onderbouwen, sneller zichtbaar, concreter en gemakkelijker 'hard' te maken. Ook zorgen interne knelpunten voor directe pijn in de organisatie. Een manager heeft op korte termijn last van een niet functionerende organisatie. Externe ontwikkelingen als toenemende verzakelijking van de samenleving zijn abstracter en zorgen veelal pas op de lange termijn voor pijn in de organisatie. De prikkel voor een manager om direct actie te ondernemen, is beperkter.

Hoewel interne motieven doorslaggevend zijn, worden externe ontwikkelingen in de toekomst steeds belangrijker. Provincies worden afhankelijker van hun omgeving. Ze krijgen in toenemende mate nieuwe rollen en nieuwe taken vanuit de rijksoverheid, het aantal grensoverschrijdende pro-

## Opmerkelijk is dat het kostenmotief bij provincies zelden een rol speelt

van de organisatie met haar omgeving. Een organisatie moet haar doelstellingen realiseren in competitie met de doelstellingen van haar omgeving. Organisaties zijn open systemen, die om te overleven interactie met de omgeving nodig hebben. Het interne afstemmingsprobleem heeft te maken met de vraag hoe mensen, middelen en machines op elkaar afgestemd worden. Hoe worden taken verdeeld en hoe vindt er coördinatie tussen taken plaats. Interne aanleidingen voor organisatieveranderingen zijn een antwoord op een bestaande of een verwachte pijn of zijn een ant-

[1] Dr. R.P.L.M. van Lier, *De provinciale organisatie in continue staat van verandering. Waarom veranderen provincies van organisatie-model?*, Den Haag 2007.

blemen stijgt en de samenleving stelt hogere eisen aan overheidsorganisaties. Mondigere burgers eisen efficiënt overheidshandelen en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. De omgeving van de provincie wordt kritischer, dynamischer en complexer.

De voorspelbaarheid van de omgeving neemt af en grenzen met andere overheidsorganisaties vervagen. De provincie wordt afhankelijker van actoren uit de omgeving en dient maatschappelijke problemen in samenwerking met andere actoren op te lossen. Van hen wordt verwacht dat zij als actor in verschillende netwerken met wisselende partners in wisselende rollen opereren. Provincies zijn de afgelopen dertig jaar veranderd van een hogere afstandelijke overheid uit de jaren tachtig naar een actief co-bestuur medio jaren negentig tot een regisseur op tal van beleidsterreinen anno 2007. Voor een deel is de toenemende aandacht voor externe ontwikkelingen ook te danken aan de provincies zelf. Zij hebben de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in het verkrijgen van een positie en profiel op belangrijke vraagstukken (jeugdzorg, planologie, omgevingsbeleid).

Het doel van provincies hiermee is zichzelf onmisbaar te maken, teneinde te anticiperen op de steeds heviger wordende discussie over hun rol in het openbaar bestuur. Door zich als onmisbare actor in een netwerk te positioneren, is de kans groter dat discussies over de toegevoegde waarde van provincies afnemen. Daarbij proberen zij de nadruk te leggen op externe motieven (omgeving, burgers). Om dit waar te kunnen maken en de beoogde vernieuwingen door te kunnen voeren, is een vernieuwingsslag noodzakelijk.

#### Minder rationele factoren

Ondanks de constatering dat interne knelpunten in veel reorganisatiebesluiten doorslaggevend zijn en dat externe ontwikkelingen steeds belangrijker worden, is het opmerkelijk dat de ene provincie wel voor een reorganisatie kiest, terwijl andere met dezelfde interne knelpunten en met dezelfde

externe ontwikkelingen niet daarvoor kiezen. Zij geven aan kleinere ingrepen de voorkeur of laten knelpunten voortbestaan.

Verder is het opmerkelijk dat gedurende een reorganisatietraject de motieven om te reorganiseren vaak verschuiven. In zeven provincies (58%) heeft een verschuiving in motieven plaatsgevonden.

Waar in het begin van reorganisatietrajecten nog vooral externe ontwikkelingen als motief werden genoemd, werden in documenten op het einde van een reorganisatietraject interne knelpunten opgesomd. Ook waren verschuivingen waar te nemen van cultuur naar structuur en van bestuurlijke argumenten naar organisatorische.

## Provincies houden weinig rekening met de negatieve bijeffecten van grootschalige reorganisatietrajecten

Externe en bestuurlijke argumenten worden in het begin van een reorganisatietraject vaak als argument aangevoerd om bestuur, medewerkers en ondernemingsraad gunstig te stemmen. Draagvlak voor een reorganisatie is essentieel. Provinciesecretarissen en hoofden P&O bevestigden deze conclusie: 44% van hen was van mening dat in documenten aan het bestuur vooral op argumenten wordt ingegaan die goed bij het politieke bestuur liggen. De vraag is daarmee gelegitimeerd in hoeverre argumenten toegeschreven worden naar de fase in een besluitvormingsproces.

Ook is het opmerkelijk dat provincies er in beperkte mate in slagen de noodzaak van een reorganisatie objectief aan te tonen. Veelal wordt volstaan met een groot aantal kwalitatieve argumenten als rechtvaardigingsgrond. Niet alle provincies zien de noodzaak in om deze kwalitatieve argumenten te kwantificeren: 72% van de provinciesecretarissen en hoofden P&O was van mening dat de noodzaak te reorganiseren niet

Tabel 1: Overzicht motieven voor reorganisaties

Externe motieven	Interne motieven
<ul style="list-style-type: none"> <li>• politieke ontwikkelingen</li> <li>• maatschappelijke ontwikkelingen</li> <li>• technologische ontwikkelingen</li> <li>• economische ontwikkelingen</li> <li>• managerial trends</li> <li>• isomorfie, kopiëren van ontwikkelingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• knelpunten in de organisatiestructuur</li> <li>• knelpunten in de werkwijze, besluit- en beleidsvorming</li> <li>• financiële knelpunten</li> <li>• knelpunten in de organisatiecultuur</li> <li>• knelpunten in de bedrijfsvoering</li> <li>• knelpunten in personeel en management</li> <li>• knelpunten als gevolg van crisis</li> </ul>

**Tabel 2: Voorbeelden van strategische motieven**

- het ontwijken van het werkelijke probleem
- dynamiek in de organisatie brengen
- wisselingen in het management en het marginaliseren van de rol en invloed van specifieke organisatieonderdelen of functionarissen
- vehikel voor zelfprofilering
- herdefiniëren van de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie
- creëren van budgettaire of formatieve ruimte, schuiven met budgetten, personeel of een financiële of personele taakstelling opleggen
- doorbreken van negatieve beeldvorming in de media

**Tabel 3: Strategische omstandigheden**

- het aantreden of vertrek van een provinciesecretaris
- het slecht functioneren van het managementteam of de aanwezigheid van zwakke leden of vacatures in het managementteam
- provinciale verkiezingen
- weerstand tegen verandering wegnemen door lijfsbehoud of posities in het vooruitzicht te stellen
- de aanwezigheid van een sterk sturende externe adviseur
- gedeeld besef tot noodzaak van organisatieverandering
- tijdsgeest

altijd met objectieve gegevens onderbouwd kon worden. Alternatieven werden vaak onvoldoende overwogen en het instrument organisatieverandering werd snel ingezet (89%).

Tot slot blijkt dat provincies zelden concrete doelen stellen in een reorganisatietraject. Een evaluatie van een reorganisatie is achteraf niet mogelijk. Als er al geëvalueerd wordt, is het veelal een procesevaluatie en geen effectmeting. Van provinciesecretarissen en hoofden P&O was slechts 25% tevreden over het verloop van een re-

### Strategische motieven

Strategische motieven zijn factoren die meespelen in een besluit om te reorganiseren zonder dat ze openbaar worden gemaakt. Een voorbeeld van een strategisch motief is dat één van de doelen van een reorganisatie vaak is wisselingen in het management te bewerkstelligen. Gedurende grootschalige reorganisatietrajecten worden leidinggevenden vaak verplicht opnieuw naar managementfuncties te solliciteren. Dat geeft de mogelijkheid sterke managers te behouden en van zwakke afscheid te nemen. Het instrument reorganisatie fungeert dan als selectie- en beoordelingsinstrument.

Ook wordt een reorganisatie vaak gebruikt om de organisatie wakker te schudden. Organisaties starten gemiddeld elke 6,8 jaar een grootschalige reorganisatie. Na een bepaalde periode van *status quo* hebben organisaties een prikkel nodig om ingesloten routines te doorbreken. In tabel 2 zien we ook andere voorbeelden van strategische motieven.

Strategische motieven laten zien dat ook minder rationale factoren van invloed zijn. Zij vormen echter niet de enige rechtvaardigingsgrond voor het starten van een reorganisatie. Ze zijn niet het hoofdmotief, maar zijn vaak wel van invloed op het besluit te reorganiseren.

## Reorganisaties vaak werden geïnitieerd in de twee jaren volgend op het aantreden van een nieuwe provinciesecretaris

organisatieproces en slechts 44% tevreden over de effecten van een reorganisatie. Provincies houden weinig rekening met de negatieve bijeffecten die tijdens grootschalige reorganisatietrajecten optreden, zoals een hoog ziekteverzuim, een slechte arbeidsmoraal en een sterke interne gerichtheid. Niet alleen rationale motieven, zoals interne knelpunten en externe ontwikkelingen, speelden een rol in het besluit te reorganiseren, maar ook minder rationale factoren en omstandigheden: strategische motieven.

### Strategische omstandigheden

Ook strategische omstandigheden zijn van invloed op het besluit te reorganiseren, zoals verkiezingen. In 83% van de provincies vinden reorganisaties plaats in de eerste twee jaar na de provinciale verkiezingen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Zo heeft het bestuur in de eerste twee jaar na de verkiezingen nog belang bij het investeren in de ambtelijke organisatie. De laatste twee jaar staan vooral in het teken van de aankomende verkiezingen. Ook doen politieke partijen in verkiezingscampagnes vaak beloften de ambtelijke organisatie te reorganiseren of zijn daarover concrete afspraken in een coalitieakkoord gemaakt. Ook de samenstelling van een nieuw college is van invloed. Conservatieve colleges zullen een besluit tot reorganisatie minder snel nemen dan progressieve colleges. Verder is het ambitieniveau van een college van invloed.

Een tweede voorbeeld van een strategische omstandigheid is dat reorganisaties vaak werden geïnitieerd in de twee jaren volgend op het aantreden van een nieuwe provinciesecretaris. De provinciesecretaris was in 83% van de onderzochte reorganisaties ook de initiatiefnemer. In de eerste twee jaar na zijn aantreden krijgt een secretaris veelal de ruimte het ambtelijk apparaat naar eigen inzicht in te richten en wordt hij niet aangesproken op een organisatie die hij zelf niet gevormd heeft. Een manager is na een inwerkperiode van een jaar veelal geneigd de balans op te maken, dan is hij volledig thuis in de organisatie en heeft hij de eventuele last van niet functionerende organisatieonderdelen kunnen ondervinden. Tot slot kan de druk op de positie van de secretaris zo groot zijn, dat hij een reorganisatie als enige uitweg ziet om die druk te verminderen. Tabel 3 geeft een overzicht van strategische omstandigheden.

### Waarom strategisch gedrag?

De mate waarin strategische motieven en omstandigheden van doorslaggevend belang zijn, is niet objectief vast te stellen. Dat zij een rol kunnen spelen, komt door de wijze waarop besluiten in publieke organisaties worden genomen. In 87% van de provincies is het de provinciesecretaris die het besluit tot reorganisatie neemt. Doordat een dergelijk besluit veelal van één persoon afhankelijk is, ontstaat ruimte voor strategisch handelen. Tegenwicht en externe controle ontbreken.

De provinciesecretaris heeft door zijn bovengeschiede rol ook de positie deze besluiten solistisch als eindverantwoordelijke te nemen. Niet

alleen zijn positie is van invloed op de ruimte die hij heeft, minstens zo cruciaal is zijn of haar achtergrond. Waar tot tien jaar geleden vooral bestuursjuristen als provinciesecretaris werden aangesteld, worden sinds vijf à tien jaar steeds meer *verandermanagers* aangetrokken. Deze hebben allen een hoge managementfunctie in het openbaar bestuur bekleed. Negen van de huidige

## Organisaties zijn over het algemeen niet gebaat bij het prijsgeven van strategische motieven

provinciesecretarissen (75%) zijn vanuit een andere overheidsorganisatie aangetrokken, drie secretarissen (25%) zijn vanuit de eigen provincie doorgestroomd.

Een tweede reden waarom strategische motieven een rol kunnen spelen, hangt samen met de mate waarin een reorganisatiebesluit is onderbouwd. Provincies onderbouwen een besluit om te reorganiseren vaak beperkt. De feitelijke noodzaak wordt niet aangetoond. Voor een deel komt dit omdat objectieve onderbouwing van kwalitatieve knelpunten niet mogelijk is of omdat provincies de toegevoegde waarde er niet van inzien.

Overigens is het opmerkelijk dat strategische motieven en omstandigheden in documenten waarin de aanleiding tot een reorganisatie wordt uitgewerkt, zelden als onderbouwing voor de reorganisatie worden genoemd. Pas uit de gesprekken met provinciesecretarissen bleek het belang ervan. Organisaties zijn over het algemeen niet gebaat bij het prijsgeven van strategische motieven. Deze kunnen immers van negatieve invloed zijn op het draagvlak voor de reorganisatie bij bestuur, medewerkers en de ondernemingsraad.

### Tot slot

Strategische motieven zijn van invloed zijn op een besluit om te reorganiseren, al staat het niet vast in welke mate dat is. Ook is de vraag onbeantwoord gebleven of het juist of onjuist is dat strategisch gedrag van invloed. Het starten van een reorganisatie omwille van strategische motieven is niet bezwaarlijk zolang zij maar overeenkomen met het organisatiebelang.



Loos, E., *Innovatie aan het werk. Onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actorperspectief*, Den Haag: Boom 2006, ISBN 10 90 5454 761 8

## Interne of externe triggers?

Innovatie in de *organisatie* van de gemeentelijke dienstverlening staat centraal in dit boek, ook al suggereert de titel meer. Het gaat dus niet over innovatie van beleidsprocessen of van de besluitvorming, ook niet over innovatieve manieren om burgers of de *civil society* bij het gemeentebestuur te betrekken. De beschreven cases gaan over het creëren van een *mid-office* in Dordrecht, de pogingen van Rheden, Renkum en Rozendaal een *shared service* centrum voor belastingen op te zetten, het bouwen van een publiekswinkel in Epe en het basisvoorzieningsproject van Groningen dat bedoeld is een gegevensinfrastructuur te maken. De auteur valt te prijzen voor de toegankelijkheid en de bondigheid van de tekst en voor de handreiking aan de verschillende soorten lezers.

Voor de wetenschappelijk geïnteresseerde lezers is er een literatuuroverzicht met als resultaat een lijst van succes- en faalfactoren voor innovatie, interne zowel als externe. Wat opvalt, is dat dit overzicht uitsluitend *structuren* en *processen* bevat. Geen aandacht voor cultuur of persoonskenmerken. Die factoren kunnen toch niet onbelangrijk zijn? In de cases blijkt ook, dat sommige trekkers juist wel begonnen zijn met het aanstellen van medewerkers die wilden leren (Dordrecht als sterkste voorbeeld). Voor diegenen die willen weten hoe ambtelijk en politiek betrokkenen over innovatie denken, zijn de vier casebeschrijvingen geschikt. De betrokkenen komen uitgebreid aan het woord, vele citaten zijn te vinden. Dat is beslist her en der smullen. De conclusie uit de casestudies is, dat vooral interne zaken de doorslag geven: eerst en vooral interne processen, in mindere mate interne structuren. Begrijp ik het goed, dan betekent dit, dat gemeen-

ten aan de slag kunnen met innovatie zodra zij maar willen, amper gehinderd door externe factoren. Die belangwekkende conclusie ontbreekt echter in het boek. Externe factoren blijken overigens wel dikwijls de trigger te zijn voor innovatie (bijv. Enschede en Volendam).

Een minder goed uitgewerkt onderdeel van het boek zijn de aanbevelingen. Zij zijn paradoxen waar organisaties 'hun voordeel mee kunnen doen'. Een daarvan luidt: 'fouten maken is inherent aan innoveren'. Als lezer wil ik graag weten: hoe zijn de betrokkenen in de onderzochte cases met fouten omgegaan en met de reacties uit raad, media en publiek? Echt teleurstellend vind ik de slotparagraaf over beleidsimplicaties. De auteur beveelt aan tot *communities of practice* te komen, waarin innovatoren gezamenlijk nieuwe kennis ontwikkelen. We lezen welke vorm die in de vier cases gekregen hebben. Maar waarom in Dordrecht het trekkersduo wel slaagt en in Epe niet, is niet duidelijk gemaakt. Er ontbreekt een slotanalyse en dat is jammer.

Dr. Linze Schaap, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur



J.R.C. Tieman e.a., *Recht op schone lucht. Een analyse van mogelijkheden tot ontkoppeling van ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2007, ISBN 978 90 78066 06 4

## Integraal of sectoraal?

In een tijd waarin juist gesproken wordt van meer integratie tussen milieu- en ruimtelijkeordeningsrecht tot één integraal omgevingsrecht, wekt de subtitel van dit boek mogelijkwerijs enige verbazing. Hoezo nu opeens weer ontkoppeling? Er moet in het omgevingsrecht toch juist gekoppeld worden? Ja, maar daarmee was Nederland bij het dossier luchtkwaliteit nou net helemaal vastgelopen. Ons land ging op slot, omdat veel bouwplannen niet de Europeesrechtelijke luchtkwaliteitstoets konden doorstaan. Aan de

grenswaarden van de 1e dochterrichtlijn van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit voor onder meer fijnstof en stikstofdioxide werd in het drukke Nederland niet overal voldaan. Veel bestemmingsplannen en tracébesluiten sneuvelen bij de bestuursrechter.

De schrijvers onderzoeken daarom of ontkoppeling tussen ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit mogelijk is. Zij doen dat op een uiterst exhaustieve manier: geen rechtsliteratuur of jurisprudentie blijft onvermeld. Jammer is het in dit verband dat het recente onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) van M.G.G. Neven e.a. (*Richtingen voor richtlijnen*, Wageningen 2006) niet in hun betoog is verwerkt, temeer daar dit rapport omstandig ingaat op het creëren van beleidsruimte bij de implementatie van EU-milieurichtlijnen via interacties met de Europese Commissie.

Ontkoppeling impliceert in de Nederlandse situatie niet veel meer dan versoepeling. De schrijvers concluderen dat een volledige ontkoppeling niet mogelijk is; er zal bij tenminste een programmaverplichting (indirecte koppeling) aangesloten moeten worden. Daarom zou het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) snel van kracht moeten zijn. Het NSL fungeert dan als luchtkwaliteitsprogramma, waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Ofschoon wellicht niet direct aan de luchtkwaliteitseisen wordt voldaan, geeft zo'n programma als het NSL als het ware toch een *license to develop and build*. Het NSL zal ter wille van derogatie (Brussels jargon voor afwijking van grenswaarden) in de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit wel bij de Europese Commissie aangemeld moeten worden. Het totale pakket van NSL en wetsvoorstel voor een Wet luchtkwaliteitseisen oordelen de auteurs op verdedigbare gronden als richtlijnconforme ontkoppeling.

Zij wijzen er ook op dat het NSL in de systematiek van het wetsvoorstel meteen ook de nogal zware onderzoekslast voor het bestuur terugbrengt. Het bestuursorgaan had de plicht tot concreet onderzoek en motivering, hoewel schrijvers opmerken dat de rechter bij de beoordeling van het luchtkwaliteitsonderzoek wel een terughoudende attitude aannam. Bestuursorganen, zo waarschuwen ze

terecht, zullen echter moeten blijven onderzoeken of een project inpasbaar is in het NSL en zo nee of dan voldaan is aan de van de Duitsers afgekeken 3%-overschrijdingsdrempel.

Intussen geven de schrijvers in een kort bestek van slechts negentig bladzijden een goed en ook voor niet-ingewijdenen alleszins leesbaar overzicht van het Europese en het nationale luchtkwaliteitsrecht en behandelen zij op heldere wijze de ingewikkelde materie rond de (on)mogelijkheden van ontkoppeling. Vooral ambtenaren van milieu en ruimtelijke ordening en adviesbureaus, maar ook bestuurders en bestuursjuristen kunnen er hun voordeel mee doen.

Rest toch de vraag van het begin: integraal of toch maar weer sectoraal? Misschien hebben de auteurs al dan niet onbedoeld weer munitie gegeven voor een tegenstroom van weer meer sectoraal denken binnen het omgevingsrecht.

Mr. dr. F.H. Kistenkas, Wageningen  
Universiteit



Bert Pol, Christine Swankhuisen & Peter van Vendale, *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie: mythen, misverstanden en mogelijkheden*, Bussum: Coutinho 2007, ISBN 978 90 6283 485 3

## Nieuwe wegen, gebaande paden

Pol en zijn medeauteurs hebben een goed idee uitgewerkt. Hun hoofdvraag luidt: Hoe kunnen actuele wetenschappelijke inzichten positief bijdragen aan het effect van massamediale overheidscommunicatie? Als eerste wordt een aantal basisgedachten over overheidscommunicatie ontmaskerd als zijnde *dood spoor*. Meerdere mythen moeten eraan geloven: U denkt dat sterke argumenten overtuigen en tot verandering van houding en gedrag leiden? Hooguit onder zeer strikte condities, volgens Pol. Massamedia geschikt voor kennisoverdracht? Mooi niet en zeker niet bij lager opgeleiden.

De serie voorwaarden waaraan moet worden voldaan om elke aanname effectief te laten zijn, wordt haarfijn gefileerd. Ontnuchterende teksten voor beleidsmakers en campagnestrategen, die de vraag doen rijzen: hoe dan wel? Als antwoord presenteren de auteurs een *nieuwe aanpak*, die uitgaat van recente inzichten uit (sociaal-) wetenschappelijk onderzoek over veranderingen van attitudes en automatisch of gepland gedrag. Het grootste pluspunt van dit boek is de heldere beschrijving van deze onderzoeksinzichten. De schrijvers zijn goed ingewerkt en geïnteresseerde lezers zullen veel leren en handreikingen voor het regisseren van overheidscommunicatie krijgen.

Tegelijk ligt daar ook de zwakte van het boek. Hoewel de auteurs haarfijn kunnen aangeven wat de mythen zijn, is het de vraag of hun voorgestelde mogelijkheden wel werken. In het boek wordt geregeld een karikatuur geschetst van dialogen tussen een naïeve praktijk (we mogen toch wel een leuke campagne ontwikkelen) en de alwetende wetenschapper (zou leuk zijn als het echt zo werkte; daar is geen empirische evidentie voor). De huidige praktijk wordt heel hard afgeserveerd, terwijl tegelijkertijd een beeld van de wetenschap wordt geschetst als harmonieuze bron van zekerheden.

Was dat maar waar. De auteurs geven zelf ook toe dat nog niet duidelijk is of de voorgestelde aanpak werkt. De retoriek van de karikatuur wordt goedkoop, omdat het geboden alternatief aan dezelfde kritiek kan worden blootgesteld als het bekritiseerde uitgangspunt: het ontbreken van generaliseerbare onderzoeksresultaten of beschikbaarheid van bruikbare instrumenten.

De boodschap van de auteurs is ruimschoots goed genoeg om de karikaturen van zowel praktijk als wetenschap overbodig te maken. Mensen die zulke verstandige dingen over communicatie kunnen zeggen, hebben deze holle retoriek niet nodig. In de slotbeschouwing voeren de auteurs een pleidooi dat beter recht doet aan zowel theorie als praktijk, als zij schrijven dat bevindingen uit onderzoek 'uitgeprobeerd moeten worden in de weerbarstige praktijk met zijn vele versturende variabelen'. In plaats van een nieuwe mythe te creëren zijn de waardevolle

inzichten uit dit boek te beschouwen als een uitnodiging aan de praktijk voor experimenten naar de mogelijkheden en beperkingen van overheidscommunicatie op basis van wetenschappelijke inzichten.

Dr. Mark van Vuuren, Universiteit Twente



J.C. Smelik, C.M. Hogenstijn & W.J.M. Janssen, *A.J. Duymaer van Twist. Gouverneur-generaal van Nederlands Indië (1851-1856)*, Zutphen: Walburg Pers 2006, ISBN 978 90 5730 462 0

## Tijdsbeeld

U kent A.J. Duymaer van Twist (1807-1887) hooguit als de door Multatuli vertrapte gouverneur-generaal van Nederlands-Indië, maar in Deventer is hij wereldberoemd. Althans, het 150-jarig bestaan van zijn landgoed Nieuw Rande in Diepenveen was voor het Gemeentemuseum Deventer voldoende aanleiding zowel een tentoonstelling als een boek aan hem te wijden. Het boek, op het forse formaat van een weekblad en met de tekst over twee brede kolommen, lijkt dan ook een catalogus: alle beschikbare schilderijen, foto's en voorwerpen die men maar met Van Twist kon associëren, zijn groot en kleurig afgebeeld.

Het boek is vooral interessant doordat het zijn biografische weetjes in het tijdsbeeld van de negentiende eeuw plaatst. Via Van Twist verkennen de auteurs de wereld van de Deventer notabelen die, ruim voorzien van 'oud geld', vanzelfsprekend en onbaatzuchtig het algemeen en landsbelang dienden: als burgemeester, weeshuisregent, statenlid, Kamerlid, bepleiter van spoorwegaanleg, bestrijder van armoede. Aan de hand van zijn gevarieerde loopbaan proeven we de sfeer in het politiek Den Haag van die tijd, van het leven der welgestelden op hun landgoederen zoals Nieuw Rande, met onderdanige pachters en stoeten huispersoneel en van het koloniale Indië met het profijtlijke cultuurstelsel, het bestuurskoppel van inheemse regenten en Europese residen-



ten en niet te vergeten de opulentie rond Z.E. de Gouverneur-Generaal en zijn hofhouding.

Uit de tekst over de vijf Indische jaren komt Duymaer van Twist naar voren als de landvoogd die zich oprecht en – voor die tijd – vooruitstrevend heeft ingezet voor welvaart en welzijn van de kolonie en haar bewoners. Hij stond om half zes bij kaarslicht op, werkte van acht tot één, ging na de lunch verder tot half zes en zocht na het avondeten de schrijftafel weer op, tot half elf. Hij reisde ook heel wat af. Niet alleen doorkruisten hij en zijn vrouw Java en Madoera met koets en paard, zij trotseerden oproer, vulkaanuitbarstingen en pokkenepidemie om Celebes en de Molukken te verkennen. De G.G. werd er goed voor betaald, dat wel: 150.000 per jaar, een groot veelvoud van een toenmalig ministersalaris.

Douwes Dekker – Multatuli – had zijn aanstelling in Lebak aan Van Twist te danken, wiens sympathie hij had verworven ‘door zijn hart voor den inlander’. Die sympathie verdampte toen Douwes er blijk van gaf niet te weten hoe ver hij – voor die tijd – als assistent-resident en wereldverbeteraar te ver kon gaan. Ook toen wilde Van Twist volstaan met overplaatsing met behoud van rang en wedde, maar Douwes Dekker nam dramatisch zelf ontslag en bleef de brave oud-gouverneur-generaal zijn verdere leven met schimpschriften achtervolgen.

Peter van Oosten de Boer, oud-hoofdredacteur Openbaar bestuur



Gerard Groeneveld, *Heinz in Holland*, Nijmegen: Van-tijt 2007, ISBN 978 90 77503 72 0

## Duitse soldatenkiekjes

Gerard Groeneveld (1956) is onderzoeks-journalist. Zijn specialisme is het nationaal-socialisme van de jaren ‘30 en ‘40 in Nederland. Van zijn hand verschenen

onder meer *Kriegsberichter, Nederlandse SS-oorlogsverslaggevers 1941-1945* en *Zo zong de NSB, Liedcultuur van de NSB 1931-1945* (met cd). Voor zijn nieuwste boek heeft hij de Nederlandse nazi-verschijnselen even opzijgeschoven om plaats te maken voor de betrokkenheid van Duitse soldaten bij het land waar zij in de Tweede Wereldoorlog terecht waren gekomen en waarin zij naar hartelust fotografeerden: Nederland.

Amateurfotografie had in de jaren ‘30 een enorme vlucht genomen. In 1939 bezaten naar schatting zo’n zeven miljoen Duitsers een fotocamera, dat was tien procent van de bevolking. ‘Aangezien de Wehrmacht een afspiegeling was van de Duitse bevolking,’ schrijft Groeneveld, ‘kunnen we stellen dat ook tien procent van alle soldaten over een camera beschikte, omgerekend anderhalf miljoen.’ De Wehrmachtfotografen, beroepsmensen, beschikten over hoogwaardige camera’s, maar de gewone soldaat hanteerde een eenvoudige kleinbeeldcamera en kiekeerde erop los voor ouders, vrouwen, verloofden, meisjes, vrienden, kortom het thuisfront. In het begin geen sfeer van vakantietrip met molens, leuke landschapjes en caféterrassen. Er zijn Hollandse jongens gesneuveld, het centrum van Rotterdam is platgebombardeerd, er is gecapituleerd. De tanks en pantserwagens zijn het land binnengerold, vliegtuigen geland, colonnes aangemarcheerd, er is alom militaire bedrijvigheid.

Maar het is in die meidagen almaar mooier, de hemel hangt blauw en onschuldig boven dorpen en steden. De burgers komen in zomerkleren naar buiten, nog aarzelend maar ook nieuwsgierig, om naar de Duitse soldaten te kijken. Op sommige foto’s zie je Duitse en Nederlandse soldaten tamelijk ontspannen de zaken afwikkelen, er lijkt zelfs sprake van een zekere camaraderie. Dan, naarmate in het boek de bezetting langer duurt, schijnen de Duitsers het in ons land steeds gezelliger te hebben. Ze kieken elkaar op het strand van Scheveningen, met onmiskenbaar ons Kurhaus op de achtergrond. Op de Dam in Amsterdam, verderop zie je de Beurs van Berlage, precies zoals die er 67 jaar later nog uitziet. Onderschriften benadrukken soms bijna onuitstaanbaar de knusheid. ‘In tramme-

tje van Den Haag naar Scheveningen, mei 1941.’ ‘Bergen aan Zee: heerlijk met een krantje in de zon.’ ‘Officier viert verjaardag met ritje in karos op het strand, 21 juni 1942.’

Soms is er zelfs een zekere genoegelijkheid in echte oorlogsgebeurtenissen te zien. ‘Neergehaalde Britse piloten hielden zich schuil bij Nederlandse boer, maar werden opgehaald door soldaten van de Luftwaffe en de Duitse politie.’ ‘Piloot van de Royal Air Force komt uit boerderij.’ ‘Piloot lacht vriendelijk, Duitser kijkt minzaam, boer ziet gemoedelijk toe.

Waar komen de foto’s vandaan? Is iemand zestig jaar lang van Keulen naar Leipzig en van Hamburg naar Ulm getrokken om overal aan te kloppen en beleefd naar kiekjes uit de oorlogstijd te vragen? Van wie en waar heeft de samensteller/auteur van dit boek de 230 unieke foto’s? Het blijkt dat er op internet een levendige handel in oorlogskiekjes bestaat. Handlaren snuffelen op markten en in boedels, albums worden gevonden, bladen worden eruit gescheurd, foto’s losgemaakt en op internet gezet. Soms kost een foto € 2, soms € 350. Daar staat dan iets anders op dan ‘Zomer 1942, strandplezier’ of ‘Raamsdonksveer, compagnie op mars, kinderen lopen mee.’ Citaat uit de inleiding van het boek: ‘Zeker aan het oostfront, waar terechtstellingen tot de dagelijkse praktijk hoorden, beval de legertop nadrukkelijk bij dergelijke gebeurtenissen het fotograferen achterwege te laten. Maar in de praktijk kwam van een dergelijke censuur weinig terecht. Als ze konden, stonden de soldaten met hun lens bovenop de executies van joden of vermeende partizanen.’

In Nederland vonden ook executies en eliminaties plaats, maar dat soort soldatenfoto’s blijft de lezer van dit boek bespaard. Nochtans is – zeker voor mensen die de oorlog ‘40-’45 hebben meegemaakt – achter de kiekjes de dreiging voelbaar.

Herman Pieter de Boer



Smeets, J., *De geschiedenis van de Nederlandse politie - verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitie-apparaat*, Amsterdam: Boom 2007, ISBN 10 90 8506 276 4

## Standaardwerk over rijkspolitie

Jos Smeets levert een prima boek af, dat ongetwijfeld het standaardwerk over het rijkspolitieapparaat voor de komende decennia zal zijn. Inhoudelijk is er weinig op aan te merken. Hij besteedt wel erg veel plaats aan de jaren van de Duitse bezetting, brengt voorzover ik kan beoordelen weinig nieuwe feiten boven tafel, gebruikt zeker niet alle bestaande literatuur en archieven, gaat opvallend vaak en diep in op het werk van adviescommissies, blijft op niet oninteressante momenten van inschakeling van de krijgsmacht voor politietaken (Schiphol, semi-permanente bijstand, ontstaan van BBE en BSB, vervanging grensbewaking, explosievenopruiming, oprichting Nationale Reserve) helaas wat aan de oppervlakte en haalt misschien wat vaak zijn promotor en de leider van het onderzoek naar de politiegeschiedenis, Fijnaut, als commentator op de ontwikkelingen in het rijkspolitieapparaat aan. Het zij hem vergeven, want het is zonder meer een degelijke, gemakkelijk leesbare, de meest omvattende en een de hoofdlijnen uitstekend weergevende geschiedenis van het rijkspolitieapparaat.

Voor bestuurders en ambtenaren is het een echte aanrader. Het is een prachtig voorbeeld van de hardnekkigheid van concurrentie tussen verschillende ministeries en uitvoerende organisaties, zoals die zich ongetwijfeld ook in andere domeinen voordoen. Voor geïnteresseerden in het veiligheidsdomein, die hun geschiedkundige feitenkennis willen aanvullen, is het ook zeer zeker de moeite van de 600 pagina's waard. Het is echter een absolute *must* voor allen met een fascinatie voor of betrokkenheid bij de mogelijke vorming van een nationale politie, een Ministerie van Veiligheid of samenwerking

tussen militaire en civiele organisaties. De minder in die materie onderlegde lezer kan bijna niet anders dan danig opgewonden raken van de werkelijk eeuwenlange en bij tijden hevige concurrentie tussen Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie en hun diensten.

Smeets heeft werkelijk blaatrekkende citaten verzameld en in andere publicaties op dit terrein zijn er nog meer te vinden. Voor wie al langer meeloopt, is het ongetwijfeld een feest van herkenning, maar zal het eerder een licht cynische verzuchting opleveren: hoe is het mogelijk dat we in eeuwen niets aan de schijnbaar onontwarpbare kluwen van belangenconflicten hebben kunnen veranderen? Hoe lang moeten we nog wachten voordat een Gideonsbende van dappere of naïeve politici deze Gordiaanse knoop zal doorhakken en besluiten tot één rijks- of nationale politie? Of moet de conclusie na dit boek zijn dat het in internationaal perspectief gezien complexe Nederlandse (rijks)politiebestel de laatste twee, roerige, eeuwen toch vrij aardig heeft gewerkt? Smeets geeft niet aan of ons Nederlandse stelsel slechtere resultaten leverde dan andere, een dergelijke internationale vergelijking was ook niet het doel van zijn monumentale monnikenwerk.

Michiel de Weger, *Nederlandse Defensie-academie*



J. Sprenger e.a., *Per saldo. Overheidsfinanciën en fiscaliteit na twaalf jaar minister Zalm*, Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 11991 7

## Zalm vaak lastig te verorberen

Bij het officiële afscheid van minister van Financiën Zalm is een bundel gepresenteerd, waarin een aantal wetenschappers de rekening van zijn ministersperiode opmaakt. Het boek is zeker geen hagiografie, maar biedt een – soms nogal kritisch – overzicht van de stand van zaken

op een aantal beleidsterreinen van Financiën.

In de meeste bijdragen komt het thema vakspecialist versus politicus aan de orde. Zalm is als ambtenaar van de ene dag op de ander minister van Financiën geworden. Als veelzijdig beleidseconoom heeft hij zijn politiek-tactische behendigheid en grote kennis van zaken gebruikt om zijn economische inzichten te verwezenlijken. Tot een *allround* politicus is hij echter – ook na twaalf jaar minister en korte tijd fractievoorzitter te zijn geweest – niet uitgegroeid.

Vooraf de bijdrage van de redacteur van *NRC Handelsblad* Janssen bevestigt dit beeld. Hij typeert Zalm als de fijnmechanicus van het bestuurlijke binnenwerk, die geen erfenis met een politiek karakter heeft nagelaten. Ook de historicus Te Velde legt er de nadruk op dat vooral de expertise van Zalm het mogelijk heeft gemaakt om het – onder Ruding en Kok al toegenomen – politieke gewicht van Financiën nog verder uit te buiten. In de meer vaktechnische bijdragen aan deze bundel speelt het profiel van Zalm eveneens een rol. Zo betoogt in een verhandeling over de publiek-private samenwerking de bestuurskundige Van Twist, dat te weinig projecten van de grond zijn gekomen door de eenzijdige aandacht van Zalm en zijn ambtenaren voor de financieel-technische aspecten. Korsten en Van Nijendaal wijzen in hun analyse van de perikelen rond de gedeeltelijke afschaffing van de onroerendzaakbelasting eerst op electorale motieven, maar komen uiteindelijk terecht bij de fundamentele visie van de macro-econoom Zalm, waarin geen plaats is voor een gemeentelijk of provinciaal belastinggebied.

In de bijdrage van de econoom Jacobs over het begrotingsbeleid krijgt de vaktechnische expertise eveneens veel aandacht. Overigens is deze verhandeling wat tweeslachtig. De auteur poneert eerst dat Zalm de beheersing van de overheidsfinanciën tot een eclatant succes heeft gemaakt. Vervolgens onderwerpt hij het begrotingsbeleid aan een wel zeer strenge economische analyse met als conclusie, dat de sanering nog niet grondig genoeg geweest. De bijdrage eindigt met een flink aantal voorstellen om de zalmnorm en het begrotingsbeleid te amende-

ren en kan daarmee als de meest kritische van de bundel worden gekenschetst. In de overige vier – op zichzelf interessante – artikelen die handelen over fiscale onderwerpen en over internationale aspecten, komt de rol van Zalm veel minder goed uit de verf. Een strakkere redactionele regievoering had hier de waarde van de bundel kunnen vergroten. In dit boek gaat het niet alleen om twaalf jaar Zalm en de resultaten van zijn beleid, maar ook om vragen en opgaven die hij heeft nagelaten voor de toekomst. Het boek biedt geen uitputtend beeld, zo missen we onderwerpen als financieel beheer en verzelfstandiging. Het is niettemin een interessant boekwerk geworden. Wel zal de algemene lezer bij een aantal meer technische bijdragen even flink moeten doorbijten om ze te kunnen verorberen.

*J.K.T. Postma, oud-secretaris-generaal ministerie van Financiën*



Wouter Stol e.a., *Basisboek integrale veiligheid*, Bussum: Coutinho 2006, ISBN 90 628 3479 5

## Nuttig, maar opvallende tekortkomingen

De samenwerking tussen hbo-instellingen op het terrein van veiligheid begint vruchten af te werpen, dit boek is er een voorbeeld van. Het geeft een breed overzicht van wat allemaal onder de noemer *integrale veiligheid* valt, zo breed, dat een zekere mate van oppervlakkigheid bijna onvermijdelijk is.

Het kloeke boek, bijna 500 bladzijden, valt in drie delen uiteen: concepten (theorie), veiligheidskaart van Nederland (de spelers in het veld) en kernthema's in veiligheid. De dubbele aanduidingen van de eerste twee delen dragen niet echt bij aan de overzichtelijkheid. Het eerste deel gaat nauwelijks over concepten, de eerste twee hoofdstukken daargelaten, en zeker niet over theorie. Het is veel meer een inleiding

op uiteenlopende manieren om met veiligheid om te gaan of er over na te denken. De titel van het tweede deel – veiligheidskaart – suggereert een overzicht van de aard en omvang van de onveiligheid en dat wordt hier niet gegeven. De ondertitel dekt de lading veel beter. Het gaat in dit deel inderdaad om de actoren die een rol binnen het veiligheidsveld spelen. Voor een volgende druk lijkt het zinvol de verschillende delen eenduidiger aan te geven. De volgende druk zal er vast wel komen, want op zichzelf is het een alleszins nuttig inleidend handboek, met de nadruk op inleidend. Voor hbo-studenten – de primaire doelgroep – biedt dit boek een goede eerste oriëntatie op het brede veld van integrale veiligheid, misschien met een wat sterk accent op veiligheid en enige onderbelichting van integraal. Erg integraal of integratief is het boek met zijn dertig hoofdstukken van dertig verschillende auteurs niet. Alleen in Stols eigen hoofdstuk blijft het idee van integrale veiligheid nog een beetje overeind, elders niet, zoals een korte excursie door het register ook bevestigt.

Voor gevorderden, mensen die het veld redelijk kennen of zich in de theorie hebben verdiept, heeft dit boek weinig te bieden. Daarvoor is het te breed en dus te oriënterend, om niet te zeggen te oppervlakkig. Voor zover de auteurs niet meer (en niet minder) pretenderen dan een brede inleidende bundel voor het hbo, is dat geen probleem. Maar her en der – zie de ondertitel van deel I – lijken ze toch hun eigen principes ontrouw te zijn en de pretentie van de flaptekst als zouden 'de voornaamste theorieën worden besproken', wordt zeker niet waargemaakt. Ook als we het boek op zijn eigen merites en pretenties beoordelen, zijn er opvallende tekortkomingen. Een zo breed boek als dit nodigt als het ware uit om te zoeken naar wat er niet in staat, om te begrijpen waarom het een wel en het ander niet aan de orde komt. Vooral dat laatste is echter moeilijk te doorgronden. Waarom wel het juridische perspectief op veiligheid (deel I) en niet het economische, sociologische of criminologische? De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de sociologie nog een beetje aan bod komt in de bijdrage over sociale controle. Waarom in deel II wel de particuliere beveiliging en recherche, maar niets

over het met de dag belangrijker wordende web van lokale handhavers en toezichhouders? Waarom in dit deel niets over allerlei partners in veiligheid – corporaties, maatschappelijk werk, Riaggs, jeugd- en jongerenwerk, jeugdzorg – die een prominente maar ook lastige rol in het lokale veiligheidsbeleid spelen? Waarom ontbreken in deel III de klassieke openbare-ordeproblemen? Niets over straatrellen, niets over voetbalvandalisme (een van de meest hardnekkige problemen in onze samenleving), niets over vernielingen en vandalisme (grote problemen in veel gemeenten) en evenmin iets over de zo complexe, omvangrijke en veelzijdige jeugdproblematiek die ook in vrijwel elke gemeente een rol speelt.

De grootste tekortkoming is dat er systematisch zo weinig van het idee van integrale veiligheid doorklinkt. Ook als men erkent dat integraliteit een pretentie is die niet of zelden waar te maken is, dan nog geldt dat veel van de in het boek behandelde veiligheidsproblemen een brede benadering vergen, waar veel partijen een rol in spelen. Een dergelijke brede benadering stelt hoge eisen aan samenwerking tussen partijen en aan sturing van processen of projecten. Vaak doen zich in de samenwerking en in de uitvoering van het (integrale) veiligheidsbeleid dan ook grote problemen voor. Ook de mogelijkheden voor politiek-bestuurlijke sturing van het beleid – denk aan het fameuze begrip regie – zijn vaak beperkt en moeizaam. Jammer dat aan dergelijke thema's in dit boek over integrale veiligheid niet meer aandacht is besteed. Positief, zeker voor een inleidend handboek, is de strakke en systematische didactische wijze waarop hoofdstukken zijn opgezet. Leerdoelen worden vooraf gespecificeerd. Kernbegrippen en vragen sluiten elk hoofdstuk af. Vaak – maar helaas niet altijd – zijn er ook suggesties voor verder lezen. Vooral in een inleidend boek zijn die onmisbaar. Ten slotte wordt het boek met een eigen website ondersteund. Al met al een boek dat een nuttige rol in het (hbo) onderwijs kan vervullen, maar waarin tegelijkertijd in een volgende druk nog wel het nodige te verbeteren is.

*Lex Cachet, Erasmus Universiteit Rotterdam*

**Martin Schulz, Mark van Twist & Henk Geveke**

J.M. Schulz werkt bij Berenschot, M.J.W. van Twist is werkzaam bij Berenschot en de Radboud Universiteit Nijmegen en H.G. Geveke bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>1</sup>

# Besturen in commissie

**Op alle bestuurlijke niveaus worden tal van commissies ingesteld. Het zijn allemaal commissies die in een complexe situatie onderzoek uitvoeren en aanbevelingen doen. Dit profiel van commissies verschuift.**

## Inleiding

Commissies laten zich lastig in hokjes stoppen. Elke commissie heeft haar eigen specifieke kenmerken, de ene bestaat uit specialisten, de andere uit generalisten. De ene commissie heeft als opdracht nieuwe initiatieven uit te lokken, terwijl de volgende commissie is ingesteld om uitgebreid onderzoek te doen naar bestaande feiten. Dat maakt het lastig ze met elkaar te vergelijken. Toch willen we in dit artikel hiertoe een aanzet geven.

Op basis van eigen onderzoek hebben wij een typologie voor commissies ontwikkeld (zie afbeelding 1).<sup>2</sup> We onderscheiden twee soorten rollen. De rollen in de buitenring zijn op te vatten als aanduidingen van doelgeoriënteerde en resultaatgerichte taken en functies die een commissie kan hebben. Er kan onderscheid worden gemaakt in onderzoeken, adviseren, controleren en stimuleren. De rollen die in de binnenring zijn opgenomen, geven duiding aan de procesgeoriënteerde taken en functies. In procesmatig opzicht kan een commissie tot taak hebben te begeleiden, bemiddelen, bezinnen of bevechten.

## De commissie onderzoekt

In het taalgebruik van alledag worden de termen onderzoekscommissie en adviescommissie door elkaar gebruikt. Er is echter een belangrijk verschil tussen beide. Onderzoekscommissies richten zich op het verrichten van onderzoek. Over het algemeen gaat het om het achterhalen van 'de waarheid', het reconstrueren van feitelijke gebeurtenissen. De centrale vraag is wat er is gebeurd. Onderzoekscommissies zijn op zoek naar de feiten. Het verloop van handelingen in de tijd, wie deze handelingen uitvoerde en waarom, zijn belangrijke vragen. Onderzoekscommissies worden ingesteld naar aanleiding van rampen en andere plotselinge gebeurtenissen. Ook parlementaire enquêtecommissies, die een bijzondere positie in het adviesstelsel innemen, doen vaak onderzoek.<sup>4</sup>

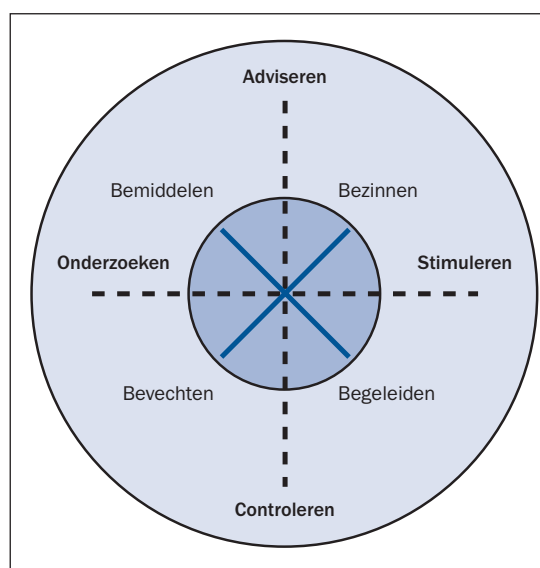
## De commissie adviseert

Adviescommissies dienen een ander doel. Zij richten ook onderzoek, maar met als primair oogmerk daaraan een oordeel te verbinden op grond

waarvan beleidsadviezen worden uitgebracht. De feiten zelf zijn ondersteunend voor het advies, terwijl die voor een onderzoekscommissie juist op de voorgrond staan. Waar onderzoekscommissies terugblikken, kijken adviescommissies vooruit. Adviescommissies worden ingezet in de fase van de beleidsvoorbereiding. Hierbij richt de commissie zich niet zozeer op het vinden van de ideale oplossing voor een beleidskwestie, maar op een uitweg die door belanghebbende partijen wordt gedragen. Adviescommissies spelen een rol in dynamische en complexe situaties, waarin de ene waarheid niet bestaat.

## De commissie controleert

Commissies worden ook ingezet om de uitvoering van beleid te controleren, evaluatiecommissies. Deze kunnen zich richten op een inhoudelijke evaluatie van het gevoerde beleid, maar ook op de kwaliteit van het proces waarlangs de evaluatie wordt uitgevoerd. De meeste commissies van dit type zien toe op een inhoudelijke beoordeling van de beleids-effectiviteit: zijn er veranderingen dankzij het beleid te constateren? Er zijn ook evaluatiecommissies die niet de beleidsinhoud zelf beoordelen, maar (inge-



Afbeelding 1: Typologie voor commissies<sup>3</sup>

[1] Martin Schulz is adviseur bij Berenschot Procesmanagement en werkt aan een proefschrift over commissies. Mark van Twist is bijzonder hoogleraar Publiek-private samenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen, decaan van de NSOB en directeur bij Berenschot Procesmanagement. Henk Geveke is directeur Crisisbeheersing bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

[2] Zie Schulz M., M. van Twist en H. Geveke, *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Sdu Uitgevers, 2006. Vgl. o.a. Scholten, G.H., *Politisering en het krakende radenwerk*, in: Rosenthal, U., M. van Schendelen en G. Scholten, *Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland*, Tjeenk Willink, Groningen, 1975, p. 202-215. Putten, J. van, *Adviesorganen*, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, 1982, p. 257-279 en Gils, M.R. van, *De strategische functie van externe adviesraden*, Den Haag, 1987. Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Het adviesstelsel doorgelicht: een onderzoek naar taken, omvang en werkwijze*, Den Haag 2004.

[3] Alle afbeeldingen in dit artikel zijn afkomstig uit: Schulz e.a., op. cit.

[4] Zie bijvoorbeeld: Muller, E.R. en N.J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Sdu, Den Haag 2002.

ven door een gebrek aan vertrouwen in de omgeving in de onafhankelijkheid van bestuurders) toezien op het evaluatieproces en dat controleren op aspecten als objectiviteit en onafhankelijkheid.

*De commissie stimuleert*

De praktijk laat zien dat commissies soms een proactieve rol krijgen in plaats van het (achteraf) controleren van gevoerd beleid, *taskforces*, aanjaagteams, werkgroepen, impulsteams en stimuleringscommissies. Zij krijgen de opdracht een concrete verandering te (helpen) bewerkstelligen. Vaak stellen bewindspersonen stimuleringscommissies in op momenten dat beleid in de uitvoerende fase verkeert, maar nog te weinig resultaat wordt geboekt.

*De commissie begeleidt*

Regelmatig worden commissies niet alleen ingesteld omwille van de inhoudelijke bijdrage die ze aan een beleidsprobleem kunnen leveren, maar ook omdat ze door hun werkzaamheden maatschappelijke situaties draaglijker kunnen maken of sneller tot een goed einde kunnen brengen, de begeleidingscommissie. Ze voeren zelf geen onderzoek uit, ze implementeren geen beleid in de praktijk. Begeleidingscommissies denken mee met beleidsmakers en beleidsuitvoerders over strategische en complexe vraagstukken.

*De commissie bemiddelt*

Maatschappelijke problemen kunnen door de overheid alleen worden opgelost met medewerking van andere partijen die van elkaar verschillende belangen hebben. Om tot uitvoerbaar beleid te geraken is het noodzakelijk rekening te houden met de belangen van deze partijen. In deze gevallen proberen commissies aan een compromis of in ieder geval een bepaalde mate van consensus te werken. De commissie treedt op als een bemiddelaar tussen de partijen.

*De commissie bezint*

Commissies hebben ook de taak nog eens opnieuw na te denken over complexe problematische situaties waarvoor niet direct een oplossing voorhanden is, om bestaande kennis nog eens te heroverwegen, feiten in nieuwe kaders te plaatsen of alles nog eens rustig te overdenken op zoek naar nieuwe mogelijkheden voor een doorbraak. Zij worden vaak geduid als teken van bestuurlijk onvermogen. Het doorbreken van taboes door buitenstaanders is soms nodig om uit een impasse te geraken.

*De commissie bevecht*

Tot slot kunnen commissies soms een doorslaggevende rol hebben in het politieke gevecht over een

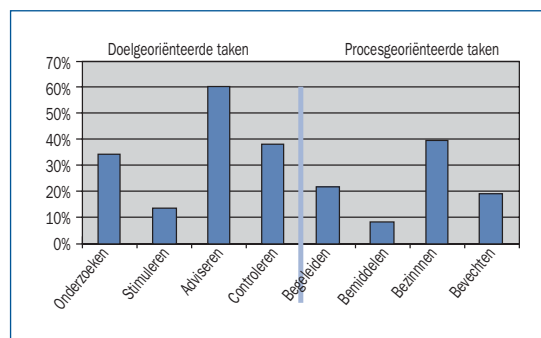
beleidskwestie, om de invloed die de commissie uitoefent op het tempo waarin kwesties worden aangepakt (die kan de commissie helpen versnellen maar ook juist vertragen) maar ook door richtinggevende uitspraken te doen over de toekomstige inhoud van het beleid en de mate waarin betrokkenheid van partijen is vereist. Uiteraard kunnen commissies zelf beslissingen nemen, dat is voorbehouden aan de politiek.

**Multifunctionaliteit als kenmerk van commissies**

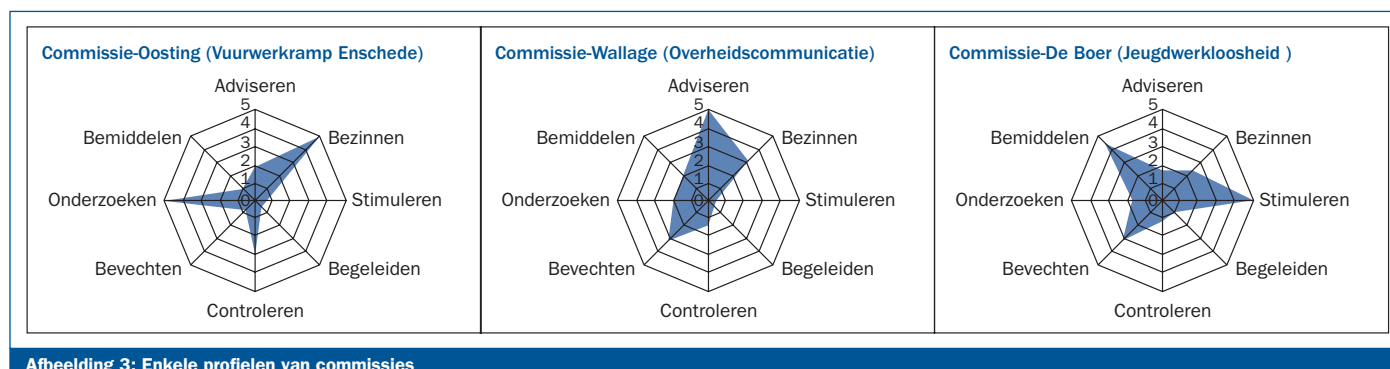
Op basis van onderzoek zijn enkele conclusies te trekken met betrekking tot het profiel van de commissies die in de voorbije jaren zijn ingesteld en ook over de verschuiving die daarin optreedt.<sup>5</sup> Van commissies die in de periode 1995-2005 zijn ingesteld, valt de primaire functie in iets meer dan 30% in de categorie onderzoekscommissie. Van verreweg de meeste commissies (bijna 60%) wordt eerst en vooral verwacht dat zij advies uitbrengen. Controleren en stimuleren zijn doelgeoriënteerde functies, die relatief veel minder vaak bij commissies worden ondergebracht. Het is gebruikelijk commissies vooral voor onderzoeks- en adviesfuncties in te zetten, het kweken van *common practice*. In procesgeoriënteerde commissies vervult 40% een bezinnende rol. Bemiddelen is iets dat commissies (nog) relatief weinig als primaire functie krijgen toebedeeld.

Overigens dient te worden opgemerkt, dat voor commissies doorgaans doel- en procesgeoriënteerde rollen in enige mate te herkennen zijn. Zo is het ook mogelijk dat de totale score voor doelgeoriënteerde rollen in afbeelding 2 hoger uitkomt dan 100%. De mate waarin, verschilt echter en dus ook de rol die bij de taakuitoefening op de voorgrond staat. In de praktijk zijn veelvoorkomende combinaties van rollen te onderscheiden. Onderzoekscommissies hebben niet zelden ook een bezinnende of begeleidende functie. Een andere combinatie is die van adviescommissie waaraan ook

[5] Zie o.m. Poelje, G.A. van, *Het nieuwe burgerschap: (commissies, raden en wat dies meer zij)*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1967, Schendelen, R. van, *Republikeinse openbreking van adviescommissies*, in: Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu, Den Haag 2005 en Hoekstra, R.J., *Adviesorganen en adviescommissies*, in: Duyvendak e.a., op. cit.



Afbeelding 2: Typologie in de praktijk, 1995-2005 (N= 120)



Afbeelding 3: Enkele profielen van commissies

bemiddelende taken zijn toebedeeld. Ook de combinatie van evaluatiecommissie die tevens bestaande gebruiken moet aanvechten, komt in de praktijk voor.

De verschillende rollen van commissies kunnen ook met elkaar in conflict komen. Tussen de onderzoekende en adviserende rol bestaat spanning, omdat er een logische kloof bestaat tussen wat is (ist) en wat zou moeten (soll); het één volgt niet noodzakelijk uit het ander. Een soortgelijke spanning bestaat er tussen een onderzoeksmatige waarheidsvindende en een bezinnende rol. De combinatie van deze rollen draagt het risico in zich dat bepaalde belangen zwaar wegen.

Om de werking van de typologie in de praktijk te demonstreren schetsen we hieronder de profielen van een aantal commissies. We laten daarbij enkele veelvoorkomende combinaties van functies zien. De profielen zijn samengesteld op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal en geven de oorspronkelijke taakstellingen van de commissies weer, dus aan het begin van hun werkzaamheden.

#### Inzet in de beleidscyclus

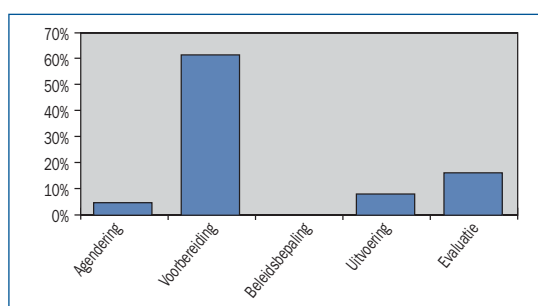
Commissies spelen in drie fasen van de beleidscyclus een rol: in de agenderingsfase, bij de beleidsvoorbereiding en bij de evaluatie van beleid. In de voorbereidende fase worden meningen en feiten gepolst, waardoor commissies bestuurders bij het formuleren van beleid kunnen ondersteunen. De besluitvorming wordt niet door commissies maar door bestuurders en politici zelf ter hand genomen.<sup>6</sup> In de evaluatiefase kunnen commissies wederom een rol van betekenis spelen bij het beoordelen van de resultaten die met het beleid zijn bereikt. Opvallend is dat commissies nauwelijks een rol van betekenis spelen in de uitvoeringsfase. Commissies die tot taak hebben te stimuleren dat er concrete resultaten komen, zijn schaars.

Onderzoek en advisering zijn rollen die passen bij de voorbereiding van beleid en (in mindere mate) bij

de evaluatie, als aanzet voor nieuw beleid. Juist dan is immers behoefte aan kennisontwikkeling, herinterpretatie van feiten en het vinden van de meest wenselijke en politiek haalbare beleidsalternatieven. Het aantal commissies dat in procestermen een bemiddelende en begeleidende rol en in resultaattermen een stimulerende rol vervult, is beperkt. De activiteiten die hiermee samenhangen horen vooral bij de uitvoeringsfase van beleid. Dat kan samenhangen met het gegeven dat er (vooralsnog) weinig commissies met een specifieke functie in de uitvoeringsfase van beleid worden ingesteld.

#### Nieuw profiel van commissies?

In de afgelopen jaren is Nederland onderzoeksmoe geworden. Onderzoeken zouden leiden tot kennisontwikkeling, maar de kennis kan de weg naar de praktijk niet goed vinden. Commissies kunnen daarin een rol spelen, zeker wanneer het profiel ervan zou opschuiven van onderzoek en advies naar stimulering. Commissies zijn immers een buitengewoon flexibel instrument dat eenvoudig van kleur verschieten kan, afhankelijk van de motieven die de instellers ervan voor ogen hebben. Niet een commissie dus die weer een nieuw onderzoek verricht of een volgend advies uitbrengt, bijdraagt aan reflectie en overdenking, maar die helpt uitvoeren, impulsen geeft, waar nodig het gevecht aangaat en impasses doorbreekt.



Afbeelding 4: Commissies in de beleidscyclus, 1995-2005 (N= 120)

[6] Voor visies op de beleidscyclus, zie o.a. Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1996, p. 82 e.v. en Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Bussum, 1996, p. 385 e.v.

## Ruziënd ten onder

**Eduard Bomhoff werd geboren op 30 september 1944 in Amsterdam. Hij studeerde wiskunde en promoveerde in de economie. Na een leven als wetenschapper en publicist, werd deze van oorsprong PvdA'er in het eerste kabinet-Balkenende (2002-2003) minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en vice-premier voor de LPF. Herman Heinsbroek werd geboren op 12 januari 1951 in Schiedam. Hij studeerde rechten in Rotterdam en werkte voornamelijk in de zakenwereld. Heinsbroek werd bekend als algemeen directeur van een platenmaatschappij. In het kabinet-Balkenende I werd hij minister van Economische Zaken voor de LPF.**



Foto: Bas Czerwinski,  
in: Jaarboek Parlementaire  
Geschiedenis 2003, p. 158.

### Fractie zonder leider

Na de tumultueuze verkiezingen van 15 mei 2002 kwam er na acht jaar paars weer een centrumrechtse coalitie op het bordes. Grote speler in dit kabinet was, naast CDA en VVD, de Lijst Pim Fortuyn (LPF), die uit het niets met 26 zetels in de Kamer was gekomen. De LPF, die het zonder de op 6 mei 2002 vermoorde naamgever moest stellen, leverde vijf staatssecretarissen en vier ministers. Slechts enkele uren na de beëdiging van het kabinet moest LPF-staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Philomena Bijlhout het veld ruimen, omdat ze formatie van Balkenende onjuist had ingelicht over haar deelname aan de Surinaamse militie na de decembermoorden. Dit was het eerste incident in een lange reeks. Het was voor de nieuwe fractie niet eenvoudig zonder de charismatische Fortuyn aan dit politieke avontuur te beginnen. De partij was sterk op zijn

persoon gericht geweest. Bovendien had Fortuyn weinig tijd gehad om een goede kandidatenlijst samen te stellen. Het resultaat was een bont gezelschap met weinig politieke ervaring. Woordvoerder Mat Herben werd na de moord tot fractievoorzitter gebombardeerd.

Al snel kreeg de LPF te maken met het volgende incident. Het Kamerlid Winny de Jong klapte uit de school en beledigde collega-Kamerleden in het openbaar. Niet veel later werd ze samen met medestander Cor Eberhard uit de partij gezet. Vervolgens besloot een afgematte fractievoorzitter Herben in augustus 2002, na een niet al te sterk optreden tijdens de algemene beschouwingen, het stokje aan Harry Wijnschenk door te geven.

### Botsende karakters

Binnen de fractie was er bonje, maar ook tussen de bewindslieden; vooral tussen de sobere solist Bomhoff en de flamboyante Heinsbroek boterde het niet. Terwijl Bomhoff tijdens een LPF-bijeenkomst de sfeer binnen de partij probeerde te verbeteren door te spreken van een 'krachtig groeiende en bloeiende beweging', sprak Heinsbroek duidelijk hoorbaar voor de media van 'een lulverhaal'.<sup>1</sup> Bomhoff wekte binnen het LPF-bewindsliedenoverleg wrevel door veelvuldig in zijn handen

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.J. Bomhoff, vice-premier en minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en H.Ph.J.B. Heinsbroek, minister van Economische Zaken.

te klappen. Een week later bleek de vice-premier zelfs een belletje te hebben gekocht om de vergaderingen op een ordentelijke manier te laten verlopen. Dat leverde hem de bijnaam 'die autist met dat belletje' op. Op den duur ontstonden er twee kampen binnen de partij. Heinsbroek met in zijn kielzog Wijnschenk en Bomhoff gesecondeerd door partij-advocaat Oscar Hammerstein.

Het gedonder in de fractie bleef aanhouden. Fractievoorzitter Wijnschenk vond eind september dat de rust moest terugkeren. Opmerkelijk genoeg gooide hij juist olie op het vuur door Heinsbroek op te roepen vice-premier te worden. Er leek geen einde aan de politieke soap te komen, want Hammerstein probeerde op zijn beurt Wijnschenk uit de partij te werken.

Op 6 oktober 2002 overleed prins Claus en het vooropgezette plan van Hammerstein leek te mislukken omdat alle partijvergaderingen werden opgeschort. Op de dag van de begrafenis werden er complotten gesmeed. 's Avonds kwam de minister-raad bijeen. Er werd gekeken of er tussen de twee kemphanen bemiddeld kon worden. Dat was echter onmogelijk, waarop de minister-president de heren vroeg op te stappen. Minister van Verkeer en Waterstaat Rolf de Boer (LPF) had gehoopt een val van het hele kabinet te kunnen voorkomen door van tevoren een deal met VVD en CDA te sluiten. Het kabinet zou blijven bestaan als de twee ruziënde ministers zouden opstappen. Niets was echter minder waar. Nu twee ministers op belangrijke posten het veld hadden geruimd, kon Balkenende niets anders dan het ontslag van het gehele kabinet aanbieden.

[1] NRC Handelsblad,  
7 oktober 2002.

