

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/2066/67824>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-16 and may be subject to change.

OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID
ORGANISATIE & POLITIEK

Schaalvergroting en democratie

Kantelend burgemeesterschap

Politieke geschiedenis in bange tijden



10110339

Omslag II

Advertentie

Inhoud

U ziet zelf ook wel dat het doormodderen is met Europa. Hadden we onze zaakjes netjes onder het vloerkleed van de democratie geveegd of daar komen de leren ons feestje bederven. De nieuwe Europese grondwet wil maar niet van de grond komen, de gesprekken onder deskundigen zijn somber en het volk haalt er zijn schouders over op. Dat was anders geweest als de Europese grondwet de geest van de Staatsregeling van 1798 had geademd: "Het Bataafsche volk, zig vormende tot eenen ondeelbaaren Staat en bezzende, dat het voornaame bederf van alle Regeeringen geleegeen is in de miskenning der natuurlijke en geheiligde regten van den Mensch in maatschappy." Zo hoort het. Hadden ze onze Bataafsche Staatsregeling maar gekozen die ons zelfs in de tijd van de Franse overheersing een eigen identiteit gaf. Dan hadden Nederland en Frankrijk de eerste keer al voor gestemd, in *Openbaar bestuur*, uw constitutionele houvast. *Hoofdredacteur*

Column 13
Drs. M.J.E.M. van Dam
Krachtig door een list

Ongewoon bestuur 21
Drs. B.F. Steur
De zee zal voor Lodijcke een haven graven

Debutanten op het Binnenhof 26
Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand
Een tragische ouderensoap

Boeken 28

Zonder last of ruggespraak 32
Drs. T. Noldus
Vergelding of preventie?

Schaalvergroting en democratie 2

Drs. J.P. Vollaard

De Europese Unie probeert zowel extern democratie te verankeren door staten te laten toetreden, als intern de democratische band met een groeiend aantal burgers te versterken.

Kantelend burgemeesterschap 7

Dr. H.G.J. Kaal

Het beeld van de ontwikkeling van het burgemeestersambt in de afgelopen eeuw is aan revisie toe.

'Zonder tobben ging het niet' 14

Dr. J.W.L. Brouwer

Anet Bleichs biografie over Joop den Uyl is een goed gedocumenteerd en leesbaar portret, dat hier en daar wel vragen oproept.

Europa bovenin de overheid 17

Dr. M. van Keulen

De rijksoverheid investeert in Europese kennis en ervaring van medewerkers. Onderzoek onder directeuren wijst uit dat hun Europese betrokkenheid en profiel voor verbetering vatbaar zijn.

Politieke geschiedenis in bange tijden 22

Dr. J.J.B. Turpijn

Zoekende politici die wijzen naar het verleden kunnen geschiedenislessen beter aan historici overlaten.

De programmaminister: een verwarrende of verrassende figuur? 27

Mr. J.H. Klok

Een reactie op het artikel 'De programmaminister, een verwarrende figuur' uit het juni/juli-nummer van *Openbaar bestuur*.

Cultureel erfgoed: wat bewaren we? 33

Dr. R. Pots

Sinds 1990 worden de erfgoedverzamelingen die Nederland op verschillende plekken heeft samen wel de *Collectie Nederland* genoemd. Wat moet daartoe worden gerekend en hoe groot is die collectie?

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

Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, Jaargang 18, Nummer 8, AUGUSTUS 2008. Verschijnt 11 maal per jaar. **Hoofdredacteur** Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel **Redactie** Dr. P. Castenmiller **Eindredacteur** Karen Rijlaarsdam **Uitgever** Marjolijn Voogel **Redactiesecretaris** Josien Beele **Redactieadres** Kluwer bv, t.a.v. J. Beele, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn, Telefoon (0172) 46 64 05, Fax (0172) 46 65 77, E-mail: jbeele@kluwer.nl. Richtlijnen voor auteurs kunnen worden opgevraagd bij de redactiesecretaris. Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven **Advertenties** Jan-Willem Hulst, telefoon 0172-466 603, fax 0172-466 639, E-mail: advertenties-bb@kluwer.nl **Abonnementen** € 162,- per jaar; studenten € 81,-. Telefoon (0570) 67 33 44, E-mail: info@kluwer.nl. Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 3 maanden voor het einde van de abonnementsperiode worden opgezegd. Bij niet-tijdig opzeggen wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd. Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen. Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer B.V., gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 6 januari 2003 onder depotnummer 3/2003. Een exemplaar van deze voorwaarden zal op eerste verzoek gratis worden toegezonden.

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

ISSN 0925-7322

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Schaalvergroting en democratie

Uitbreiding en democratie staan sinds het einde van de Koude Oorlog hoog op de politieke agenda van de Europese Unie. Zij probeert zowel extern democratie te verankeren door staten te laten toetreden, als intern de democratische band met een groeiend aantal burgers te versterken.

De combinatie van schaalvergroting en democratie is zeldzaam. Gemeentelijke herindelingen bieden echter vergelijkingsmateriaal voor de vraag of en hoe schaalvergroting en democratie kunnen samengaan. Welke lessen kunnen uit gemeentelijke herindelingen in Nederland worden getrokken voor democratie in een uitbreidende Europese Unie?

Vergelijkingsmateriaal

In discussies over democratie in de Europese Unie zijn federaties als de Verenigde Staten, Duitsland en Zwitserland als vergelijkingsmateriaal gebruikt.

Ook de Europese Unie beschouwt zichzelf als een beschavingsideaal, waarin nationalisme, religieus extremisme en autoritarisme als barbaars gelden

Daarbij ligt de nadruk op de mogelijkheden van democratie in meertalige en meerlagige stelsels. Behoudens de vereniging van Jemen en Duitsland, zijn er tegenwoordig vooral voorbeelden van rijken en staten die krimpen of fragmenteren, zoals het Sovjet-rijk, Joegoslavië, Spanje en België. Deze landen tonen een combinatie van democratische zelfbeschikking en schaalverkleining.

Imperia mogen sinds enkele jaren op een voorzichtig groeiende populariteit rekenen als vergelijkingsmateriaal voor de uitdijende Europese Unie.¹ Imperia zijn in principe onbegrensd, omdat ze door een ingebeelde superioriteit in beschaving alleen zichzelf erkennen en de rest als barbaars afdoen. Imperia strekken zich uit voor zover ze hun universele machtsaanspraak daadwerkelijk kunnen laten gelden, door gewelddadige onderschikking dan wel door aantrekkingskracht. Ook de Europese Unie beschouwt zichzelf als een beschavingsideaal, waarin nationalisme, religieus extremisme en autoritarisme als barbaars gelden. Het EU-ideaal, waarin de waarde van democratie een belangrijke plaats inneemt, is in principe onbegrensd. Europese politici als de Duitse bondskanselier Angela Merkel en Europees Commissaris Olli

Rehn (uitbreiding) omschrijven de grenzen van de Unie ook als een kwestie van waarden en niet van geografie. Naast welvaart en veiligheid die de EU (samen met de NAVO) biedt, vormen die Europese waarden de motor van de voortgaande uitbreiding. De geschiedenis van imperia geeft weinig hoop op een combinatie van schaalvergroting en democratie. Naast hun onbegrensdheid, zijn diversiteit en meerlagig netwerk-bestuur kenmerkend voor imperia, alsook de onderschikking aan het imperiale machtscentrum en zijn waarden, hetgeen op gespannen voet staat met democratie.² Dat houdt namelijk juist in dat individuen het recht hebben zelf een politieke gemeenschap van gelijken te vormen en te besturen. In dat recht ligt ook de erkenning van andere politieke gemeenschappen besloten. Imperia hebben daarom grote problemen met het principe van democratie gekend. Een universele machtsaanspraak en loyale onderschikking rijmen immers niet met de erkenning van een zelfstandige democratische gemeenschap van gelijken. De voorzitter van de Europese Commissie, José Barroso, betitelde de Europese Unie als 'niet-imperiaal imperium', om aan te geven dat de Unie zich op vrijwillige basis uitbreidt.³ De dominantie van de Verenigde Staten in West-Europa ten tijde van de Koude Oorlog zou als een vorm van dergelijk vrijwillig imperialisme kunnen gelden, waarin democratie en zelfbeschikking toch een plaats vonden.⁴ Het enkele voorbeeld van de VS geeft echter nog weinig inzicht hoe schaalvergroting en democratie daadwerkelijk elkaar beïnvloeden. Dat inzicht biedt wellicht het lokaal bestuur. Parallelen tussen Europees en lokaal bestuur zijn er volop. De wirwar aan gemeenschappelijke regelingen, (meerlagige) gemeentes en (semi-)private partijen die het lokaal bestuur vormgeven, doet sterk aan Europese *multi-level governance* denken.⁵ Het gezochte vergelijkingsmateriaal is in gemeentelijke herindelingen te vinden, die al de nodige stof hebben geboden voor studies en reflecties op de combinatie van schaalvergroting en democratie.

Identiteit en functie

De argumenten over herindeling en uitbreiding komen grofweg overheen. Enerzijds klinkt het argument dat een historisch gegroeide politieke ge-

[1] Zielonka, J. (2006), *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged Union*. Oxford: Oxford University Press

[2] Oversloot, H. (2007), Kiezersrijk of keizerrijk, in H. Vollaard & J. Penders (red.), *De Spankracht van de Europese Unie: gaan democratie en uitbreiding wel samen?*, Den Haag: Lemma.

[3] www.euobserver.com (11 Juli 2007), Barroso says EU is an 'Empire'.

[4] Lundestad, G. (2003), *The United States and Western Europe since 1945: From 'Empire' by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford: Oxford University Press.

[5] Hooghe, L. & Marks, G. (2003), Unraveling the Central State, but how? Two Types of Multi-Level Governance, in *American Political Science Review*, vol. 97, no. 2, p. 233-243.

meenschap de omvang van een politiek territorium moet bepalen. Een historisch-culturele lotsverbondenheid, al dan niet op een mythe gebaseerd, zou nodig zijn om met elkaar geld, werk en macht te willen delen. Dit identiteitsargument is zowel in kleine gemeenten gebruikt, zoals in Rosmalen tegen de samenvoeging met Den Bosch, als in grote gemeenten. Bij het referendum over het stadsgewest Amsterdam werd gezegd dat een 'in 700 jaar gegroeide organische eenheid' niet zomaar kon worden gewijzigd. Op Europees niveau stellen vooral christen-democraten en conservatieven dat de toetreding van Turkije tot de EU niet zou kunnen, omdat de merendeels islamitische bevolking niet in een politiek stelsel past dat van origine in een christelijk-humanistische traditie zou zijn geworteld.

Tegenover dit identiteitsargument staat het functionaliteitsargument: de effectieve schaal van dienstverlening moet de omvang van een politiek territorium bepalen. Zo is decentralisatie via de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning op een dergelijke argumentatie gestoeld. Gemeenten zouden meer maatwerk kunnen geven. Herindeling van kleine gemeenten is vervolgens weer bepleit, omdat die niet in staat zouden zijn die wetten uit te voeren. Dat schaalvergroting de dienstverlening ten goede zou komen, terecht of niet, was het meest gebruikte argument voor herindelingen in Nederland. Op Europees niveau is te horen dat via uitbreiding welvaart en veiligheid beter te garanderen zijn dan op de huidige schaal, laat staan op nationaal niveau. Ook het functionaliteitsargument is tegen uitbreiding gebruikt. Een te grote Europese Unie zou naast burgerparticipatie ook besluitvorming en beleidsimplementatie onmogelijk maken, ten nadele van de dienstverlening aan de Europese burgers. De vraag is of deze argumenten te onderbouwen zijn met feiten in gemeentelijke herindeling en welke lessen daaruit voor de uitbreiding van de Europese Unie zijn te trekken.

Geografische schaal

Al in het bekendste werk naar de samenhang tussen schaal en democratie uit 1973 trekken Robert Dahl en Edward Tufte de conclusie dat er in algemene zin geen oorzakelijk verband bestaat tussen de geografische omvang van een politieke gemeenschap en de kwaliteit van democratie. Democratie is in hun opvatting een afweging tussen enerzijds de mate waarin burgers controle over besluitvorming kunnen uitoefenen (*citizen effectiveness*) en anderzijds de capaciteit om aan collectieve wensen van burgers te voldoen (*system capacity*).⁶ Deze doelen conflicteren altijd met elkaar, aldus de au-

teurs, een kleinschalig politiek stelsel mag burgers meer gelegenheid geven in besluitvorming te participeren, maar een grootschalig stelsel heeft juist meer hulpbronnen en (machts)middelen onder bereik om grootschalige problemen als klimaatbeheersing aan te pakken. Schaalvergroting gaat altijd met voor- en nadelen voor de democratie gepaard.

Een historisch-culturele lotsverbondenheid zou nodig zijn om met elkaar geld, werk en macht te willen delen

Uit onderzoek naar schaal(vergroting) op gemeentelijk niveau in Nederland blijkt dat geografische schaal en bevolkingsomvang weinig impact op de kwaliteit van de dienstverlening hebben. Het draait veeleer om de kwaliteit van organisatie en bestuurders.⁷ Dat kan ook de tegenstrijdige resultaten over de samenhang tussen omvang en bestuurskracht (hoe dan ook gedefinieerd) verklaren. Ook kleinschalige gemeenten kunnen naar tevredenheid van hun burgers functioneren.⁸ Kleinschaligheid staat de capaciteit om aan wensen van burgers te voldoen, niet per se in de weg. Dat is ook op een ander niveau te zien. Luxemburg, Nederland en Singapore doen niet onder voor grotere staten als de Verenigde Staten en Frankrijk op het vlak van publieke dienstverlening, ook al hebben de laatste staten meer (machts)middelen en hulpbronnen tot hun beschikking.⁹ *System capacity* hangt dus niet alleen van de middelen en hulpbronnen af die in het geografisch bereik van een politiek stelsel liggen, maar ook van de kwaliteit (en mogelijkheden) van bestuurders en organisaties om toegang tot middelen en hulpbronnen te krijgen die buiten hun direct geografische bereik liggen. *System capacity* zou in dat geval wel met kleinschaligheid ten behoeve van *citizen effectiveness* gepaard kunnen gaan.

Schaal(vergroting) maakt weinig uit voor participatie op lokaal niveau. Alleen politieke participatie onder lager opgeleiden neemt in heringedeelde gemeentes enigszins af. De vervanging van informele, persoonlijke en directe toegang tot lokale politiek door zakelijker, formeler en indirect contact in een vergrote gemeente zou daaraan ten grondslag kunnen liggen. Het is echter voor de mate van participatie vooral van belang of een gemeente een duidelijk begrensde sociale eenheid is. Een dergelijke eenheid vergemakkelijkt communicatie en dienstverlening vanwege de beperkte heterogeni-

[6] Dahl, R.A. & Tufte, E.R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford (CA): Stanford University Press, p. 20.

[7] Denters, S.A.H., Jong, H.M. de & Thomassen, J.J.A. (1990), *Kwaliteit van gemeenten: Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*, Den Haag: Vuga, p. 269; Castenmiller, P. (2007), Bestuurskracht of krachtige bestuurders, in *Openbaar bestuur*, vol. 17, no. 11, p. 24-27.

[8] Heuvel, J.H.J. van den & Huijben, M. (2003), Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting, in *Openbaar bestuur*, vol. 13, no. 1, p. 30-35

[9] Hey, J.A.K. (2002), Luxembourg's Foreign Policy: Does Small Size help or hinder?, in *Innovation*, vol. 15, no. 3, p. 211-225

teit in wensen, taal, leefgewoontes en gedragscodes. Al kan een homogene cultuur het lastiger maken om politieke oppositie te voeren, er bestaat daarin meer onderling vertrouwen om tot (politieke) transacties over te gaan.¹⁰ Het is eerder de sociale dan geografische schaal die de kwaliteit van democratie bepaalt.

Het is in dit licht niet verwonderlijk dat vooral besloten gemeenschappen weinig enthousiasme tonen voor gemeentelijke herindelingen. Het hechte Zeeuwse vissersdorp Bruinisse herbergde bijvoorbeeld het grootste verzet tegen herindeling op Schouwen-Duiveland.¹¹ De wil om met vreemden

Ondanks potverteren, dorpisme en voortdurende verdragsonderhandelingen, zijn de euro, militaire operaties en een gezamenlijk justitiebeleid er toch gekomen

geld, werk en macht te delen kent zijn grenzen. Dat lijkt ook voor het Europese niveau te gelden. Nederlanders zien liever Noorwegen, IJsland of Zwitserland dan Albanië, Oekraïne of Turkije toetreden. Het verschil in rijkdom speelt daarbij zeker een rol, maar kan ook worden geïnterpreteerd als terughoudendheid om geld, werk en macht met armere landen te willen delen die ook nog op grotere culturele afstand staan. Sociale afstand weegt zwaarder dan geografische afstand.

Fusiekosten

Gemeentelijke herindelingen gaan met grote kosten gepaard. Alvorens de herindeling daadwerkelijk intreedt, wil een rijkere gemeente nog wel eens tot potverteren overgaan.¹² Zo wordt er nog een zwembad of cultureel centrum (uit)gebouwd, ook al had het geld in de toekomstige, heringedeelde gemeente een betere bestemming kunnen krijgen. Op soortgelijke wijze hebben EU-lidstaten voorafgaand aan uitbreidingen nog hun eigen aandeel in landbouw- en structuurfondsen veilig gesteld of zelfs vergroot. Na de Britse toetreding in 1973 heeft het vervolgens premier Margaret Thatcher jaren gekost een meer evenredig deel van de Europese fondsen te verkrijgen. De wens om Nederlands geld en werk veilig te stellen, voorafgaand aan de uitbreiding naar Centraal- en Zuid-Europa in 2004, kan ook als voorbeeld van potverteren gelden. Voor het totale Europese economisch belang levert goedkopere arbeid immers meer op.

Het vergt in heringedeelde gemeenten zo'n acht

jaar alvorens ambtelijk en politiek iedereen goed op elkaar is ingespeeld. De gerichtheid op de organisatie resulteert veelal in beleidsachterstand. Daarbij kan ook nog een voortgaande strijd tussen de voormalige gemeenten spelen om de verdeling van voorzieningen (dorpisme). Deze strijd is ook te zien rondom de verdeling van Europees budgetten en agentschappen. Het is indrukwekkend hoeveel majeure beleidsinitiatieven de uitbreidende Europese Unie succesvol sinds de jaren negentig heeft weten te ontplooien. Ondanks potverteren, dorpisme en voortdurende verdragsonderhandelingen om uitbreiding institutioneel mogelijk te maken, zijn de euro, militaire operaties en een gezamenlijk justitiebeleid er toch gekomen.

Voormalig voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors sprak in de aanloop naar de uitbreiding van 2004 zijn angst uit dat de Europese Unie vijftig procent kans liep uiteen te vallen. Vooral nadat Nederlandse en Franse kiezers nee tegen het Europees grondwettelijk verdrag stemden, klonk het argument dat het absorptievermogen van de Europese Unie zijn grenzen nagenoeg had bereikt. De Europese Commissie heeft het begrip absorptie-



De Duitse bondskanselier Angela Merkel omschrijft de grenzen van de Unie als een kwestie van waarden en niet van geografie.

[10] Alesina, A. & La Ferrara, E. (2002), Who trust others?, in *Journal of Public Economics*, vol. 85, no. 2, p. 207-234; Alesina, A. & Spolaore, E. (2003), *Size of Nations*. Cambridge (MA): MIT Press.

[11] Castenmiller, P.G. (1997), Herindeling in zicht: opvattingen en verwachtingen over veranderingen in de schaal van bestuur, in *Bestuurswetenschappen*, vol. 51, no. 5, 295-312.

[12] Berghuis, J.M.J., Herweijer, M., Pol, W.J.M. (1995) *Effecten van herindeling*, Deventer: Kluwer. p. 269.

vermogen vooral functioneel opgevat: in hoeverre is de uitgebreide Europese Unie in staat in haar gehele gebied haar politieke en beleidsdoelen (marktregels en corruptiebestrijding) nog te verwezenlijken?¹³ De snelheid van besluitvorming in Brussel lijkt nog weinig van het toegenomen aantal lidstaten te lijden te hebben. Een consolidatiefase in de EU die politiek en bestuurlijk zoveel heterogener is dan fuserende gemeenten, kan voor de versterking van politieke participatie en daadwerkelijke beleidsimplementatie niettemin geen kwaad. Rust aan de grenzen biedt bovendien de mogelijkheid binnen de EU te wennen aan de verdeling van geld, werk en macht met Polen en Bulgaren. Overigens zal de patstelling tussen de Russische en Europese imperiale invloedssfeer als vanzelf de grenzen van de Europese Unie consolideren. Oekraïne zal de letterlijke betekenis van zijn naam, grensland, eer aan doen.

Nieuw verband

De formele invloedsmogelijkheden van burgers op de besluitvorming tot herindeling zijn meestal beperkt.¹⁴ Bestuurders doen burgerprotest tegen herindeling geregeld af als emotioneel en roepen hen op de ratio meer te laten spreken.¹⁵ Deze bestuurders hechten blijkbaar groter belang aan het functionaliteitsargument dan aan het identiteitsargument bij de vorming van een nieuwe politieke gemeenschap en zien een beroep op lokale identiteiten veelal als hinderpaal voor herindeling. De onderschikking, zo niet minachting, van identiteitsgevoelens is echter vaak aanleiding tot nog meer boosheid, terwijl de wil om geld, werk en macht te willen delen geen onwrikbaar gegeven is. Het is mogelijk een oude politieke gemeenschap in het nieuwe politiek verband mee te nemen. Politici, partijen en bestuurders verbonden bijvoorbeeld het lot van hun 'oer-Limburgse' dorpen aan de nieuwe fusiegemeente Landgraaf, mede met de bedoeling een mogelijke toevoeging tot het 'stadse' en 'Hollandse' Heerlen te voorkomen. Ook al vergaten kiezers vervolgens de dorpsafkomst van de nieuw te kiezen Landgraafse raadsleden niet, de oude politieke gemeenschappen vonden zo een plaats in een groter politiek verband.¹⁶ In navolging van de Landgraafse fusie zouden politici, bestuurders en partijen de acceptatie van een uitbreidende EU kunnen versterken door het lot van hun land daaraan te verbinden. Ook al is de 'oer-Europese' identiteit minder sterk, het argument dat hun land bij Europa hoort, heeft vaak in de referendumcampagnes van toetredingslanden geklonken. Het meenemen van een oude politieke gemeen-

schap in een uitbreidende Unie vraagt om voortdurend Europese zaligheden te prediken, zo leert de samensmelting van Rosmalen met Den Bosch. Er was veel verzet van Rosmalenaren om 'ons dorpske' te laten opslokken in een nieuwe gemeente met arrogante Bosschenaren, hogere ozb en grote-stadsproblematiek.¹⁷ Niettemin ging de herinde-

De onderschikking, zo niet minachting, van identiteitsgevoelens is vaak aanleiding tot nog meer boosheid

ling door. De partij Rosmalens Belang verkreeg vervolgens zoveel stemmen in de gemeenteraadsverkiezingen in de fusiegemeente, dat zij in één keer de grootste fractie vormde. In de ogen van Bossche politici bespoedigde dat juist de integratie van Rosmalenaren. Het zou namelijk het vertrouwen onder hen versterken als ze weten dat hun politiek geluid niet in de nieuwe gemeente ondersneeuwt. Hun dorpsisme kreeg in de nieuwe gemeente de ruimte. Zolang een politiek (tegen)geluid de ruimte krijgt, zullen mensen minder snel geneigd zijn zich ervan af te keren.¹⁸

Dat kan een les zijn voor de Europese Unie en Nederland. Als Nederlandse kiezers niet geloven dat hun politieke vertegenwoordigers (regering en Europees Parlement) in de uitbreidende Europese Unie hun geluid kunnen laten horen, kan de steun voor de Europese Unie afkalven. Zorg over de Nederlandse identiteit en macht binnen de Europese Unie gold als belangrijke reden tegen het Europees grondwettelijk verdrag te stemmen. Als Nederlandse politici echter in staat zijn kiezers te overtuigen dat de Nederlandse gemeenschap ook in de uitgebreide Unie thuishoort en Nederlandse belangen met EU-uitbreiding zijn gediend, kunnen ze de Nederlandse politieke gemeenschap een plaats in het hernieuwde Europese verband geven.

De indruk onder Nederlandse kiezers dat zij (indirect) ook in een uitdijende Europese Unie effectief controle op de besluitvorming kunnen uitoefenen, hangt mede af van de bekendheid van vorm en inhoud van de Europese besluitvorming. Rosmalenaren waren bekend met de vorm en inhoud van gemeentelijke besluitvorming en wisten hoever hun controle zou kunnen reiken. De onbekendheid met de vorm en inhoud van besluitvorming in stadsprovincies in de jaren negentig kan aan hun mislukking hebben bijgedragen.¹⁹ Vorm en inhoud van Europese besluitvorming zijn ondoorzichtig en flexibel. Het is lastig te weten hoe 'dorpse' oppositie daar effectief een plaats kan krijgen. Het komt

[13] Vollaard, H. (2007), Het absorptievermogen van de Europese Unie, in H. Vollaard & Penders, (red.), *De spankracht van de Europese Unie*, Den Haag: Lemma, p. 67-96.

[14] Otto, M. (2007), Gemeentelijke herindeling en de burger, in *Openbaar bestuur*, vol. 17, no.10, p. 11-14

[15] Limburgse CDA-gedeputeerde Ger Driessen, in H. Bekkers, H. (9 november 2007), Limburg telt straks twintig gemeenten, in *Binnenlands Bestuur*, p. 8-11.

[16] Boogers, M. & Tops, P.W. (1997), *Het mirakel van Landgraaf: gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*, Landgraaf: gemeente Landgraaf.

[17] Depla, P., Tops, P.W. & Weterings, R. (z.j.), *Kroniek van een gedwongen huwelijk: de bijzondere geschiedenis van de samenvoeging van Rosmalen en 's-Hertogenbosch*, Delft: Eburon.

[18] Mair, P. (2007), Political Opposition and the European Union, in *Government and Opposition*, vol. 42, no. 1, p. 1-17.

[19] Mok, A. (2004), *Grondoorlog: de jarenlange strijd om stadsprovincies en gemeentelijke herindeling in politiek Den Haag*, Amsterdam: Van Gennep.

des te meer aan op het vertrouwen dat burgers hebben in hun bestuurders en politici, die namens hen invulling aan *citizen effectiveness* geven.

De onbekendheid met de vorm en inhoud van besluitvorming in stadsprovincies in de jaren negentig kan aan hun mislukking hebben bijgedragen

Besluit

Lange tijd gold als ideaal van democratie de Griekse stadstaat, waarin elke stemgerechtigde burger zelf aan besluitvorming en bestuur kon deelnemen. Met de vorming van nationale staten volgde het ideaal van representatieve democratie. Met decentralisering, Europeanisering en globalisering is het de uitdaging een democratisch ideaal in meerlagige, heterogene en uitbreidende stelsels te realiseren. De geschiedenis van meerlagige, heterogene en uitbreidende imperia stemt somber over de mogelijkheden van democratische zelfbeschikking daarin.

Gemeentelijke herindelingen laten zien hoe schaalvergroting en democratie zich tot elkaar

kunnen verhouden. Kwaliteit van democratie, gedefinieerd in termen van participatie en dienstverlening, hangt niet zozeer van geografische schaal af als wel van sociale samenhang en kwaliteit van organisatie en bestuurders. Bij de combinatie van democratie en schaalvergroting komt het aan op kwaliteit van Nederlandse bestuurders en organisaties en op de mogelijkheid binnen de Europese Unie (zodanig dorps) oppositie te kunnen voeren om effectief namens de Nederlandse politieke gemeenschap controle uit te oefenen en om toegang te krijgen tot middelen en hulpbronnen die voor de collectieve wensen van Nederlandse burgers nodig zijn.

Een belangrijk verschil tussen gemeenten en de Europese Unie is de uittredingsoptie. Gemeenten zijn in een groter bestuurlijk bestel ingesnoerd. De Nederlandse rijksoverheid kon Rosmalen dwingen in het vergrote Den Bosch op te gaan. In de Europese Unie is de optie van uittreden formeel en praktisch meer voorstelbaar. Zouden politici en bestuurders niet willen dat de democratische steun voor een uitbreidende Unie in Nederland afkalfte, dan komt het eens te meer aan op hun kwaliteit de burgers ervan te overtuigen dat het (diverse) geluid van Nederland in de Europese politiek wordt vertolkt en ons land in de Europese Unie thuishoort.

BOEKSIGNALEMENTEN

Europa's burens

Paul Dekker e.a., *Europa's burens. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie*, SCP & CPB, Den Haag, ISBN 978 90 377 0381 8

De Europese Unie heeft een nabuurschapsbeleid dat beoogt de welvaart in en de relaties met haar buurlanden te bevorderen. Die buurlanden omvatten een grote verscheidenheid aan staten, variërend van Algerije, Libië, en Marokko tot Wit-Rusland, Israël en Moldavië. In dit onderzoek zijn de economische situatie en de mogelijkheden voor verbetering van de welvaart in al die landen in kaart gebracht, in het bijzonder met het oog op de handelsrelaties en de ondersteunende rol die de EU daarin kan vervullen. Verder bevat dit rapport een onder-

zoek naar de publieke opinie over de EU in de 27 lidstaten. De Nederlandse publieke opinie wordt specifiek belicht, alsmede de berichten over de EU op een aantal beleids-terreinen.

De canon van Nederland

Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon, *Entoen.nu. De canon van Nederland. De vijftig vensters*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008, ISBN 978 90 8964 009 3

Over personen en gebeurtenissen uit de Nederlandse geschiedenis die elke Nederlander zou moeten kennen. Bij elk van de vijftig vensters staat een kort verhaal over de betekenis ervan. Een ontdekkingsreis door de geschiedenis van Nederland.

Adellijke representatie

Mensen van adel. Beelden, manifestaties, representaties, Verloren, Hilversum, 2007, ISBN 978 90 8704 021 5

Dit mooi geïllustreerde boek is een bundeling van opstellen ter gelegenheid van het afscheid van Albert Mensema als archivaris bij het Historisch Centrum Overijssel te Zwolle. Het thema is de adellijke representatie. Het boek bevat een verscheidenheid van hoofdstukken over adel, ridders, bestuurders, adellijk leven, patriciaat en elite in Overijssel en de talrijke territoria.

Kantelend burgemeesterschap

Onder historici was de burgemeester tot voor kort geen populair object van onderzoek. Het beeld van de ontwikkeling van het burgemeestersambt in de afgelopen eeuw wordt nog steeds in belangrijke mate door sterk verouderde, bestuurskundige studies bepaald. Hoog tijd voor een revisie.

In 1946 publiceerde Claudius Prinsen (1896-1952), sinds 1934 burgemeester van Roosendaal, een studie over het burgemeesterschap in zijn tijd. Het voorwerk hiervoor had hij tijdens twee ambteloze oorlogsjaren gedaan, toen zijn post door NSB-burgemeester Jacques Daems werd ingenomen. Prinsen schetst in zijn boek een prototypisch beeld van de vooroorlogse magistraat: de burgemeester had de beschikking over een ambtswoning, liet zich geregeld in zijn ambtskostuum zien, maakte gebruik van een ambtelijke briefstijl, hield gestileerde toespraken en het contact met collega's, meerderen en minderen verliep langs ceremoniële lijnen. De burgemeester liet bewust een afstand bestaan tussen bestuurder en bestuurden en stond in de traditie van zijn voorgangers.

De studie van Prinsen werd door C.N.M. Kortmann (1908-1997) voortgezet. Hij was in 1952 de opvolger van Prinsen als burgemeester van Breda. Kortmann confronteerde de vooroorlogse *magistraat* met de naoorlogse *manager* die, in tegenstelling tot zijn vooroorlogse voorganger, zakelijk, doelgericht en democratisch te werk ging.¹ Een opvallende toevoeging van Kortmann is de vergelijking van de Nederlandse burgemeester met zijn Europese ambtgenoten, die hij nodig achtte onder verwijzing naar 'het veelvuldige contact van de moderne burgemeester met zijn collega's in de omringende landen'.² Voor de oorlog zou dit minder het geval zijn geweest. Het idee dat ten aanzien van de bestuursstijl van de Nederlandse burgemeesters de oorlog een belangrijke breuk vormde, werd gemeengoed. Derksen en Van der Sande merken in hun bundel over de burgemeester uit 1984 op dat Kortmann 'in zijn beschrijving van het vooroorlogse ambt (...) trefzeker [was]'.³

Verschuivingen

Er was inderdaad in bepaalde opzichten een breuk. D.J. Elzinga wijst in het rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie uit 2000 op de vernieuwing van het burgemeesterscorps na de oorlog. Burgemeesters die al voor de oorlog tegen hun pensioen aanzaten, keerden niet terug, NSB-burgemeesters werden ontslagen

en 'slappe' burgemeesters kwamen niet door de zuivering. In een periode van wederopbouw en de snelle uitbouw van de verzorgingsstaat was er behoefte aan daadkrachtige bestuurders, burgemeesters met managementcapaciteiten.

Niettemin heeft Elzinga ook oog voor de verschuivingen die al in het interbellum optraden. De *Swiebertje-burgemeesters*, de prototypische regenten van Prinsen en Kortmann, verdwenen geleidelijk van het toneel. In de jaren dertig werd het ambt verjongd; burgemeesters werden met 65 jaar gepensioneerd om een nieuwe generatie ambitieuze *carrièreburgemeesters* de kans te geven zich verdienstelijk te maken.⁴

Elzinga constateert al voor de oorlog een verschuiving in het burgemeestersambt, al waren de ouderwetse magistraten nog wel dominant. Peter Romijn sluit zich hierbij aan in zijn studie naar het burgemeesterschap tijdens de Tweede Wereldoorlog: '... de toename van verantwoordelijkheden en de politisering van het lokaal bestuur [in de jaren dertig] stelden nieuwe eisen [aan de burgemeesters] en het benoemingsbeleid ging meer belang hechten aan dynamische bestuurders dan aan bewakers van de status-quo'.⁵ Romijn doelt onder meer op de veranderende lokale politieke cultuur. De gemeenteraden werden door nationale politieke partijen, die op lokaal niveau de degens met elkaar kruisten, gedomineerd. De raadszaal had niet meer het karakter van een bedaagde, liberale herensociëteit, maar was een politieke arena geworden. Aan dit beeld zou vooral het optreden van de sociaal-democraten bijdragen; het *wethouderssocialisme* dat man-

[1] C.A. Prinsen & (bewerkt en aangevuld door) C.N.M. Kortmann, *De burgemeester*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1958, p. 181-192.

derde druk Samsom, Alphen aan den Rijn, 1969, p. 184-196.

[2] Prinsen & Kortmann, *De burgemeester* (1958).

[3] W. Derksen & M.L. van der Sande, Van magistraat tot modaal bestuurder, in W. Derksen & M.L. van der Sande, *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*, Kluwer, Deventer, 1984, p. 213-262.

[4] D.J. Elzinga, *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 274-277.

[5] P. Romijn, *Burgemeesters in oorlogstijd. Besturen onder Duitse bezetting*, Balans, Amsterdam, 2006, p. 44.

nen als Wibaut, Drees, Reinalda en Heykoop ten toon spreidden, was bepalend voor de politieke cultuur tijdens het interbellum.⁶

Ook de burgemeestersbenoemingen raakten onder invloed van de (Haagse) politieke strijd. Abraham Kuiper had al aan het begin van de twintigste eeuw de knuppel in het hoenderhok gegooid door

De Swiebertje-burgemeesters verdwenen geleidelijk van het toneel

in Leiden een antirevolutionaire burgemeester te benoemen. Kuiper vond het niet meer dan redelijk 'in eene enkele der meer aanzienlijke gemeenten een burgemeester te doen optreden, die met de richting van het kabinet homogeen is'.⁷ De katholieke premier Charles Ruijs de Beerenbrouck formaliseerde de politisering van benoemingen: idealiter diende de politieke kleur van de burgemeester bij de dominante politieke stroming in de raad aan te sluiten. Een belangrijke uitzondering op de regel waren de gemeenten met een rode meerderheid! Zeker na Troelstra's mislukte *revolutie*poging van november 1918 werd het burgemeesterschap – en daarmee ook de verantwoordelijkheid voor de openbare orde die de burgemeester als hoofd van de gemeentepolitie droeg – niet aan een sociaal-democraat toevertrouwd.

De politisering van de lokale politiek en van het burgemeestersambt stelde nieuwe eisen aan burgemeesters. Nico Randeraad heeft laten zien dat gepolitiseerde burgemeesters zich vaak gemakkelijk in de traditionele bestuurscultuur schikten. Zij lieten zich niet door persoonlijke politieke opvattingen leiden, maar stelden zich apolitiek op en waren effectief in staat als bemiddelaar op te treden wanneer de gemoederen in hun gemeente onder invloed van de politieke rivaliteit al te zeer verhit raakten. De burgemeester profiteerde van zijn eigenstandige rol die hem in staat stelde los van politieke verhoudingen in de raad te opereren.⁸ Randeraad suggereert hiermee dat de politisering geen gevolgen voor de bestuurscultuur had. Daarmee is het dominante beeld van de vooroorlogse burgemeester als vormgebonden magistraat, verklaard. Bij deze constatering kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst.

Burgemeester De Vlucht

Het burgemeesterschap was tijdens het interbellum wel degelijk aan een belangrijke verandering onderhevig, deels onder invloed van de eerder vermelde ontwikkelingen, deels onder invloed van de

burgemeesters zelf die de kans grepen een nieuwe invulling aan hun rol te geven. Aan de hand van het optreden van de Amsterdamse burgemeester Willem de Vlucht (1872-1945) wordt deze ontwikkeling geduid.

Op het eerste oog lijkt De Vlucht uitstekend te passen in het oude beeld van de vooroorlogse burgemeester als *statische magistraat*. "De Vlucht, de regent, was geen partijpolitiek burgemeester. Hij was (...) de vormgebonden magistraat, een statisch element eerder dan een motor tot dadendrang", aldus de Amsterdamse stadshistoricus Roegholt.⁹ De Vlucht leek het prototype van de vooroorlogse magistraat met veel aandacht voor ceremonieel vertoon en weinig bestuurlijke daadkracht. Toch betekende het burgemeesterschap van De Vlucht in meerdere opzichten een breuk met de bestaande bestuurs-traditie.

Op de eerste plaats verschilde De Vlucht's maatschappelijke achtergrond fundamenteel van die van zijn grootstede collega's en voorgangers. De Vlucht werd in een arbeidersgezin geboren en bewaarde zich na de lagere school in de bouw. In korte tijd stampde de ambitieuze De Vlucht een aannemersbedrijf uit de grond dat in Amsterdam een aantal grote opdrachten uitvoerde, waaronder de Bijenkorf. De Vlucht was niet academisch geschoold – een unicum in Amsterdam – en niet afkomstig uit de maatschappelijke bovenlaag, de laag waaruit de burgemeesters, zeker die van de grote steden, in de regel werden gerekruteerd. Op de tweede plaats had De Vlucht een afwijkende politieke achtergrond. Hij was de eerste gereformeerde, an-

[6] G.W.B. Borrie, *F.M. Wibaut. Mens en magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek*, De Arbeiderspers/Van Gorcum, Amsterdam en Assen, 1968. G.W.B. Borrie, M.A. Reinalda (1888-1965). *Een geboren bestuurder*, Aksant, Amsterdam, 2005. J. Gaemers, *De rode wethouder. Willem Drees 1886-1988. De jaren 1886-1940*, Balans, Amsterdam, 2006. Chr.A. de Ruyter-de Zeeuw, *De eerste rode wethouders van Rotterdam*, Rotterdam, 1987.

[7] I. Secker, 'Op de voordracht van onzen Minister van Binnenlandsche Zaken'. Het benoemingsbeleid van het kabinet-Kuiper, in het bijzonder inzake burgemeesters, in D.Th. Kuiper & G.J. Schutte, *Het kabinet-Kuiper (1901-1905). Jaarboek voor de geschiedenis van het Nederlands protestantisme na 1800*, Meinema, Zoetermeer, 2001, p. 236-269.

[8] N. Randeraad, *Het geplooid land. De pacificerende rol van commissarissen des Konings en burgemeesters*, in J.C.H. Blom & J. Talsma, *De verzuiling voorbij. Godsdiens, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2000, p. 134-153.

[9] R. Roegholt, *Amsterdam na 1900*, Sdu, Amsterdam, 1993, p. 37.



De Vlucht wordt hier naar aanleiding van zijn reis naar Moskou in 1935 in drie gedaantes geportretteerd: als burgemeester, scheepsbouwer en calvinist. (tekening van Georges van Raemdonck (1888-1966) in *De Notenkraker* 9 februari 1935, bron: IISG)

tirevolutionaire burgemeester van een van de vier grote steden.

Zijn benoeming in 1921 door het confessionele coalitiekabinet onder leiding van de katholieke premier Ruijs de Beerenbrouck, zorgde daarom voor de nodige opschudding. Was een gereformeerde burgemeester wel op zijn plaats in een vrijzinnige stad als Amsterdam, waar 'links' – sociaal-democraten en liberalen – in de raad over een meerderheid beschikte en rode wethouders in het college de toon aangaven? En zou arbeiderszoon De Vlucht wel in staat zijn de zo noodzakelijk geachte banden met de hogere kringen in de stad, de wereld van handel, scheepvaart en wetenschap, aan te knopen?¹⁰ Naast deze uitdagingen, die uit zijn afwijkende politieke en maatschappelijke achtergrond voortvloeiden, kreeg De Vlucht tijdens zijn burgemeesterschap ook met ingrijpende ontwikkelingen op sociaal-economisch terrein te maken, zoals de economische crisis van de jaren dertig. De Vlucht's antwoord daarop geeft een goed beeld van de dynamiek die het burgemeestersambt tijdens het interbellum kenmerkte.

Nieuwe politieke cultuur

De gemeenteraad was sinds het laatste kwart van de negentiende eeuw van een debatclub voor deftige, liberale heren, in een politieke arena veranderd, waarin tegenstellingen verbaal werden uitgedacht. Het stadsbestuur was niet meer op het dienen van het 'algemeen belang' gericht, maar op het verwezenlijken van nauwkeurig omschreven partijpolitieke idealen.

De sociaal-democraten stonden in de voorhoede van deze beweging. In Amsterdam – en weldra ook in andere grote steden – schoven zij vanaf 1914 daadkrachtige wethouders naar voren die, gesteund door een grote fractie in de gemeenteraad, de doelstellingen uit het sociaal-democratische gemeenteprogramma op de agenda van het college plaatsten. De liberalen, die zeker tot de eeuwwisseling in Amsterdam de politiek hadden gedomineerd, raakten gemarginaliseerd, terwijl naast de sociaal-democraten de confessionele partijen nadrukkelijk naar voren traden. In Amsterdam boden vooral katholieken tegengas aan de sociaal-democratische gemeentepolitiek.

Deze politisering van het gemeentebestuur was van invloed op de positie van de burgemeester, zowel binnen de gemeenteraad als in het college van B&W. Tegelijkertijd politiseerde ook het burgemeestersambt zelf en moesten de burgemeesters een balans zien te vinden tussen hun beginselen en de eisen en verwachtingen rond het ambt. De burgemeester werd onderdeel van de politieke wereld en



De katholieke minister van Binnenlandse Zaken Ruijs de Beerenbrouck was in 1921 verantwoordelijk voor de benoeming van De Vlucht tot burgemeester van Amsterdam. (tekening van L.J. Jordaan (1885-1980) in *De (Groene) Amsterdamer* 25 juni 1921; Bibliotheek Rijksmuseum)

was daar niet langer als magistraat boven verheven. Ook hij werd onderwerp van politiek debat.

De burgemeester werd onderdeel van de politieke wereld en was daar niet langer als magistraat boven verheven

Het was voor de burgemeester van belang boven de partijpolitieke verhoudingen uit te stijgen. Van hem werd verwacht dat hij als onafhankelijke magistraat optrad. Voor veel van De Vlucht's collega's was dit geen probleem: partijloze liberalen als de Haagse burgemeesters Patijn (1873-1961) en De Monchy (1880-1961) en de Rotterdamse burgemeester Zimmerman (1869-1939) stonden in een traditie van burgemeesters die hun functie dankten aan hun hoge maatschappelijke afkomst, hun gematigde, liberale opvattingen en hun kennis van wet- en regelgeving die hen welhaast automatisch een on-

[10] H. Kaal, *Het hoofd van de stad. Amsterdam en zijn burgemeester tijdens het interbellum*, Aksant, Amsterdam, 2008, p. 41-47.

afhankelijke en gezaghebbende positie binnen het gemeentebestuur bezorgde.

Voor de antirevolutionair De Vlucht was dit minder vanzelfsprekend. Van de ene kant was hij in vergelijking met deze collega's in het nadeel: hij kon zijn autoriteit niet op zijn maatschappelijke achtergrond baseren. De Vlucht nam daarom, ook om los van zijn politieke achtergrond te komen, zijn toevlucht tot de symbolen en tradities die zijn ambt omringden. Van de andere kant was hij in

Tijdens het interbellum was er een geleidelijke inperking van de gemeentelijke autonomie

het voordeel. De Vlucht maakte zelf onderdeel uit van de nieuwe politieke elite die deze jaren de oude stadsbestuurders van de troon stootte. Daar waar Patijn en Zimmerman in de opkomst van de SDAP één deur konden, had De Vlucht als representant van de nieuwe elite geen territorium te verdedigen. Hij ging dan ook anders met de politisering van het gemeentebestuur om dan zijn eerder genoemde collega's.

De relatief soepele integratie van de sociaal-democratische wethouders in het Amsterdamse stadsbestuur kan voor een belangrijk deel uit de houding van De Vlucht worden verklaard. Hij wist op vier jaar na de SDAP binnen boord te houden; met drie sociaal-democratische wethouders in het college was De Vlucht verzekerd van de overwegend constructieve en coöperatieve opstelling van de grootste en meest initiatiefrijke fractie van de Amsterdamse gemeentepolitiek. Hoewel er gepolariseerde verhoudingen bestonden, wist De Vlucht te voorkomen dat daardoor het stadsbestuur werd verlamd. Hij liet zich nauwelijks persoonlijk in met de beleidsportefeuilles van zijn wethouders en liet het oordeel over hun optreden over aan de raad. Vic Veldheer verbindt aan de opkomst van daadkrachtige wethouders de conclusie dat burgemeesters aan bestuurlijke macht inboetten.¹¹ Beter is het te spreken van een verandering van bestuurlijke positie. Tegen de achtergrond van de politisering van het lokaal bestuur werd er een beroep gedaan op de burgemeester als bemiddelaar die werkbare verhoudingen tussen de wethouders diende te creëren.

De Vluchts houding sluit aan bij de opmerkingen van Randerad over de apolitieke bestuurscultuur waarnaar de 'nieuwe' burgemeesters zich schikten. Het valt op dat het optreden van 'traditionele' bur-

gemeesters niet altijd gemakkelijk in de apolitieke bestuurscultuur kan worden ingepast. Het waren juist burgemeesters van de oude stempel die een politieke invulling aan hun optreden gaven. Terwijl De Vlucht aan geloofwaardigheid won door wethouders speelruimte te geven, boetten collega's als Zimmerman en Patijn juist aan geloofwaardigheid in, omdat het hen ontbrak aan het vermogen hun optreden aan de gewijzigde politieke verhoudingen aan te passen.

Zij zouden tijdens het interbellum plaats maken voor burgemeesters die dit beter aanvoelden, zoals de liberale Rotterdamse burgemeester Droogleever Fortuyn (1868-1938) die tijdens zijn periode als wethouder in Den Haag goed met zijn sociaal-democratische collega's had samengewerkt en in Rotterdam een aantal jaren aan het hoofd van een geheel rood college zou staan, zonder dat dit ten koste ging van de bestuurbaarheid van de stad. Burgemeesters als De Vlucht en Droogleever Fortuyn ontpopten zich als controlerende en stabiliserende factoren in een steeds meer gepolitiseerd lokaal gemeentebestuur.

Burgemeester en netwerk

Dat burgemeesters als De Vlucht en Droogleever Fortuyn niet de politieke agenda van het college dicteerden, wil niet zeggen dat zij zich geheel buiten het politieke leven stelden. Hun politieke netwerk ging bij de uitoefening van hun ambt een steeds belangrijkere rol spelen. Tijdens het interbellum was er een geleidelijke inperking van de gemeentelijke autonomie. Steeds meer zaken, vooral op het gebied van de gemeentefinanciën, werden centraal aangestuurd. De aard en omvang van de vraagstukken, waarmee de gemeente geconfronteerd werd vereisten bovendien in bestuurlijk, beleidsmatig en financieel opzicht nauwe samenwerking met de rijksoverheid. De aanleg van nieuwe infrastructuur, zoals in het geval van Amsterdam een nieuwe verbinding met de Rijn, kon bijvoorbeeld niet zonder Haagse steun tot stand komen. Het was de burgemeester die hier vaak als lobbyist en bruggenhoofd tussen gemeente en Den Haag fungeerde.

De gemeente was dan ook gebaat bij een burgemeester die in Den Haag de weg kende en in staat was in beleidsmatig en financieel opzicht voor gemeentelijke plannen steun van de nationale overheid te verwerven. Burgemeesters konden gebruik maken van hun politieke netwerk. De Vlucht maakte als vertegenwoordiger van de ARP sinds 1922 deel uit van de Eerste Kamer en trof in antirevolutionaire organisaties invloedrijke ministers als Hendrik Colijn en J.A. de Wilde. Voor Droogleever

[11] V. Veldheer, *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*, SCP, Rijswijk, 1994, p. 218.

Fortuyn gold dat hij als voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een belangrijke schakel tussen nationale en lokale overheid was. De Vlucht probeerde in de jaren dertig van zijn politieke contacten in Den Haag gebruik te maken om de financiële nood van Amsterdam te verlichten. De gemeente kampte vanwege de hoge werkloosheidslasten – de gemeente betaalde de steunuitkeringen – met een structureel begrotingstekort. De pogingen van De Vlucht via rijks-subsidies de financiële nood te verlichten, liepen aanvankelijk spaak. Pas aan het eind van de jaren dertig, nadat De Vlucht met aftreden had gedreigd, waren Colijn en minister van Financiën De Wilde bereid Amsterdam financieel tegemoet te komen. Meer succes boekte hij met zijn strijd voor de positie van luchthaven Schiphol. De Vlucht – die contacten met KLM-directeur Albert Plesman en vliegtuigbouwer Anthony Fokker onderhield en in de raad van commissarissen van de Fokker Vliegtuigfabrieken zat – was intensief bij de uitbreidingsplannen van het vliegveld betrokken.¹² Daarnaast speelde de burgemeester een belangrijke rol bij de actie van de gemeente Amsterdam om de status van Schiphol als 's lands belangrijkste luchthaven veilig te stellen, toen plannen voor de bouw van een nieuw centraal vliegveld het voortbestaan van Schiphol in gevaar brachten.¹³ De Vlucht oefende druk uit op Den Haag om Schiphol – in concurrentie met Den Haag en Rotterdam – als centrale luchthaven aan te wijzen. En met succes. Overleg tussen de gemeente en de rijksoverheid mondde in oktober 1938 uit in de oprichting van de NV Nationale Luchthaven Schiphol.

Het netwerk van De Vlucht beperkte zich niet tot de politieke wereld. Zoals al bleek uit zijn betrokkenheid bij Schiphol, was De Vlucht ook goed ingevoerd in het bedrijfsleven. Naast zijn commissariaat bij Fokker was De Vlucht actief in de Amsterdamse scheepvaartwereld. Sinds 1928 was hij president-commissaris van de Nederlandsche Scheepsbouwmaatschappij (NSM). Deze combinatie van een publieke functie met bindingen in het bedrijfsleven was uniek. Geen van zijn directe voorgangers, noch zijn collega's in Rotterdam en Den Haag onderhielden zulke nauwe banden met het bedrijfsleven in hun stad. De belangrijkste verklaring voor dit verschil ligt in De Vlucht's achtergrond als ondernemer. Het binnenhalen van De Vlucht was voor de NSM een gouden zet. De Vlucht bereikte in Moskou een akkoord over een order voor NSM voor drie houttransportschepen en vijf sleepboten bij een andere Amsterdamse onderneming. De Vlucht's dadendrang paste bij een periode waarin de grenzen tussen het lokaal bestuur en andere,



De drie kopstukken van het Amsterdamse gemeentebestuur op weg naar de raadszaal (1926); van rechts naar links wethouder F.M. Wibaut, burgemeester De Vlucht en wethouder S.R. de Miranda. (bron: IISG)

politieke en maatschappelijke verbanden werden doorbroken en politici en bestuurders naar voren traden wier netwerk zich tot de landelijke politiek, het lokale bedrijfsleven, vakbonden en de pers uitstrekte. De bestuurlijke betekenis van dit netwerk trad ook aan het licht bij een project als de aanleg van de nieuwe Rijnverbinding, waarbij verschillende gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, de regering en het parlement waren betrokken. Burgemeesters groeiden uit tot een spin in dit web.

Urban governance

Het optreden van De Vlucht sluit niet aan bij de eerder geciteerde typering van de hand van Roegholt, die De Vlucht als een 'statisch element' omschreef. Mogelijk is hij door De Vlucht's uitstraling misleid. In zijn uiterlijke voorkomen had hij veel weg van een ouderwetse regent, De Vlucht werd vaak vergeleken met figuren op de schuttersstukken van Frans Hals, maar liet met zijn optreden zien dat vormgebondenheid en zakelijkheid elkaar niet uitsloten.

De Vlucht spreidde vanuit zijn gezag als burgemeester ook bestuurlijke daadkracht ten toon, zoals onder meer blijkt uit zijn inzet voor Schiphol en het scheepvaartwezen. Een statisch element was hij allerminst, al groeide hij wel uit tot het welhaast niet meer weg te denken hoofd van het stadsbestuur en vormde hij met de lange duur van zijn aanstelling (bijna twintig jaar) een stabiel element in een politieke omgeving die bol stond van strijd. De Vlucht deed enerzijds een beroep op tradities en symbolen rond zijn ambt die hem een gezaghebbende uitstraling verschafften, maar gaf an-

[12] A.C.M. Bouwens & M.L.J. Dierikx, *Op de drempel van de lucht. Tachtig jaar Schiphol*, Sdu, Den Haag, 1996, p. 78-79.

[13] H. Kaal, *Ondernemende burgemeesters. De betrokkenheid van de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bij de lokale economie, 1900-1940*, *Stadsgeschiedenis* 3, 2008, p. 40-6.

derzijds met zijn inzet voor handel en economie een nieuwe invulling aan het burgemeesterschap en vertoonde daarmee zowel de trekken van de prototypische *vooorlogse magistraat* als de naoorlogse *burgemeester-manager*.

De verandering die de bestuursstijl van burgemeesters in het interbellum onderging, kan worden ver-

Vlugt zich in het stadhuis op het bewaren van de vrede. Hij was een controlerende, stabiliserende factor die, gebruikmakend van de tradities en symboliek rond zijn ambt, autoriteit uitstraalde. De Vlugs optreden komt overeen met het profiel van het vooroorlogse burgemeestersambt zoals Prinsen en Kortmann dat schetsen. Zij hebben echter geen oog voor het optreden van de burgemeester buiten het stadhuis, in de sfeer van *urban governance*, op het snijpunt van verschillende bestuurlijke lagen – nationaal en lokaal – en op het raakvlak van bestuur en samenleving. Hier manifesteerde De Vlucht zich en lag er zijn bestuurlijke ruimte.

De politisering van de burgemeestersbenoeming, de economische crisis en de financiële nood waarin grote steden kwamen te verkeren – en de verandering die dit op haar beurt bracht in de verhouding tussen gemeente en rijksoverheid – bleef tijdens het interbellum niet zonder gevolgen voor de positie van de burgemeester. In een periode waarin gemeenten in financieel-economisch opzicht steeds sterker aan de nationale overheid werden gebonden, groeide de burgemeester uit tot de belangrijkste schakel tussen rijksoverheid en gemeente op financieel-economisch terrein. Er ontstond zo ook ruimte voor de burgemeester om zich naast zijn bestuurlijke en magistratelijke taken als behartiger van lokale handelsbelangen op te werpen. In tegenstelling tot het statische beeld van het vooroorlogse burgemeestersambt, dat in veel studies nog steeds dominant is, rijst het beeld op van de vooroorlogse burgemeester als een dynamische bestuurder.

De politisering van de burgemeestersbenoeming en de economische crisis hadden tijdens het interbellum gevolgen voor de positie van de burgemeester

duidelijkt aan de hand van het begrip *governance*, bestuur dat zich niet tot de publieke sector beperkt. In de Angelsaksische *urban history* is (*urban governance*) onder meer gebruikt om het bestuur van en beheer over de stad ten tijde van de industrialisatie te analyseren. Door middel van de toepassing van dit begrip kan de betrokkenheid van de *civil society* bij het bestuur en beheer van de stad duidelijk worden gemaakt.¹⁴

Het begrip kan echter ook worden gebruikt om de bestuursstijl van de burgemeesters te duiden.

In het geval van De Vlucht lag het zwaartepunt van zijn bestuurlijk optreden en zijn bestuurlijke betekenis niet op het Amsterdamse stadhuis, in de sferen van *urban government*, de gemeenteraad en het college, maar daar buiten. Omringd door actieve sociaal-democratische wethouders en raadsleden die het heftige debat niet schuwden, richtte De

[14] C. Williams & Tim Willis, *Urban governance, its changing style, authority and legitimacy*, *Urban history* 25, 1998, p. 240-243. S. Gunn, *Review essay: governance, citizenship and municipal provision in the modern city*, *Journal of Urban History* 33, 2007, p. 1006-1014.

BOEKSIGNALEMENT

De affaire-Louis Doedel

Nizaar Makdoembaks, *Psychiatrie, een dodelijk wapen tegen de dissidente SDAP'er Louis Doedel. Het Koningin Wilhelminabrug-incident, Het Tribunaal*, 2008, ISBN 978 90 8108 906 7

Vakbondsleider, revolutionair en antiekoloniale burger Louis Doedel, lid van de SDAP kwam in de crisisjaren op voor werklozen en kleine boeren op Curaçao en in Suriname. Het Surinaamse bestuur stopte hem, met medewerking van de Nederlandse regering, in een

psychiatrisch ziekenhuis, waar hij na 43 jaar eenzame opsluiting stierf. De Tweede Kamer stelde een onderzoek in. Onder het mom van een verkeersovertredding op de Koningin Wilhelminabrug liet landvoogd Van Slobbe Doedel van Curaçao verwijderen. In Suriname was hij vanaf 1937 in een inrichting opgenomen. Bewindslieden in Nederlanden (Colijn, gouverneur Kielstra, minister van Koloniën De Graaff), in Curaçao en Suriname en psychiaters ontnamen hem zijn rechten en maakten zich schuldig aan fraude, valsheid in geschrifte en machtsmisbruik, aldus de lezing van dit boek. Amnesty International

zuiverde de regering in 1980 van alle blaam. Door de weigering inzage in zijn dossier te geven, verwachtte de regering dat de affaire in de doofpot zou verdwijnen. Nee dus, want dit boek is bedoeld om Louis Doedel te rehabiliteren. De auteur was (omstreden) huisarts in de Bijlmer, was (even omstreden) deelraadslid van Amsterdam Zuidoost en is arts-onderzoeker-historicus.

Krachtig door een list

De provincie Zuid-Holland heeft een opmerkelijke nota uitgebracht, *Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan*. Dat stuk moet u beslist lezen. De provincie ziet voor zichzelf een stevige rol weggelegd bij de bestuurlijke inrichting van haar gebied en vindt het tijd worden voor een rondje herindelingen. Dat is niet vreemd. Er is in Zuid-Holland op dat terrein weinig gebeurd de afgelopen jaren, waardoor er veel kleine gemeenten zijn. Voor zover herindeling leidt tot beter bestuur, is het een zinvolle ingreep. Ook de rol die de provincie hierin claimt, is niet bijzonder. De retoriek dat herindeling alleen zou mogen als de desbetreffende gemeenten het zelf willen, miskent dat eventuele problemen bij een paar gemeenten vaak uitstraling hebben op een hele regio. Dan is het bestuurlijk en maatschappelijk onverantwoord te wachten tot elke gemeente in beweging wil komen. Overigens is die retoriek nogal hol, want sinds 'lokaal draagvlak' officieel beleid is geworden, zijn er toch weer herindelingen zonder draagvlak geweest. Het lukt gemeenten niet altijd zelf tot een oplossing te komen, dus ligt er een taak voor de naasthogere bestuurslaag. Zoals dat ook bij provinciale herindelingen zou moeten gelden, maar daartoe heeft nog geen minister de moed gehad.

Haarlemmerolie

Het is niet de inhoud, maar de redenering die deze nota zo opmerkelijk maakt. Zuid-Holland weet niet of er bestuurlijke problemen zijn, wat die problemen zijn en heeft ook geen idee hoe die eventuele problemen kunnen worden aangepakt. Dat is echter geen belemmering om herindeling als hét middel te presenteren. Alsof het een voorbeeld van de *garbage can*-benadering moet zijn, stelt de provincie vervolgens op zoek te willen gaan naar problemen waarvoor herindeling een oplossing is. Ze zijn verder ontwapenend eerlijk in het provinciehuis, want hoewel onbekend is wat de problemen zijn, staat in de nota dat samenwerking tussen gemeenten geen oplossing kan zijn.

Hoe kom je dan achter die problemen? Inderdaad, met bestuurskrachtmetingen – de haarlemmerolie van deze tijd. Bestuurskracht is momenteel het toverwoord in nota's en rapporten over lokaal bestuur. Wat het is, weet niemand, maar het schijnt reuze belangrijk te zijn. Bureaus en adviseurs verdienen goud geld aan het omschrijven en meten ervan. Zij suggereren graag dat het een eenduidig en geobjectiveerd begrip is, dat een simpele meet-

lat biedt om gemeenten de maat te nemen.

Toen het concept bestuurskracht nog geen hype was, had het met kwaliteit van het bestuur te maken. Het theoretisch model daarvoor is van de bestuurskundige Toonen die de bestuurlijke waarden betrouwbaarheid, integriteit en responsiviteit koppelde aan de rollen van gemeenten. In het daarop gebaseerde onderzoek *Gemeenten in ontwikkeling* staat uitvoerig dat het een meervoudig en complex begrip is, dat zich niet voor simpele metingen of conclusies leent. Bestuurskrachtmetingen laten zien hoe uiteenlopend betrokkenen tegen kwaliteiten en problemen aankijken en waar die verschillen vandaan komen – dat is alles en dat is al heel veel. Uit recente wetenschappelijke publicaties blijkt dat het begrip sindsdien verder is uitgediept en verbreed.

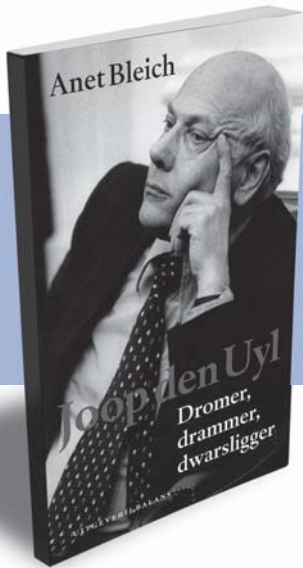
Ronde vierkantjes

Nu is wetenschappelijke kennis mooi, maar je moet er bestuurlijk geen last van hebben. Dus hebben ze in het provinciehuis een list bedacht. Eerst laten ze alles weg wat bestuurskracht tot zo'n ingewikkeld concept maakt. Vervolgens omschrijven ze het begrip zodanig, dat ze automatisch bij problemen terechtkomen waarvoor herindeling de oplossing is. Bestuurskracht is gedefinieerd als de mate waarin een gemeente zelfstandig taken aankan. Ze weten daar heus wel dat geen enkele gemeente in Nederland dat kan en dat letterlijk elke gemeente samenwerkt, dus staat dat woordje zelfstandig tussen heel veel andere woorden verstopt. De definitie dat bestuurskracht het vermogen is om ronde vierkantjes te tekenen zou hetzelfde resultaat hebben betekend, maar veel meer opvallen.

De derde stap van dit snode plan is dat de provincie opdracht heeft gegeven op basis van die omschrijving onder alle 77 gemeenten een bestuurskrachtmeting uit te voeren. Zo houdt de provincie alle touwtjes zelf in handen en is er voor een andere aanpak geen ruimte. De list mag wat kosten, want alleen aan de metingen is Zuid-Holland al snel een miljoen euro kwijt. Als u in die provincie woont, weet u in elk geval wat er met uw opcenten gebeurt. Even listig als omslachtig, dat kan eenvoudiger. Alle Zuid-Hollandse gemeenten melden problemen bij de provincie, maakt niet uit waarover het gaat. Vervolgens gaat de provincie herindelen, onder verwijzing naar al die problemen. Dat problemen en oplossing niks met elkaar te maken, geeft helemaal niets. Bestuurskracht is ook creativiteit.

‘Zonder tobben ging het niet’

Anet Bleich schreef een biografie over Joop den Uyl. Het is een goed gedocumenteerd en leesbaar portret geworden, maar het boek roept hier en daar wel vragen op.



Anet Bleich, Joop den Uyl 1919-1987. Dromer en doordouwer, Balans, Amsterdam, 2008, ISBN 9789050188180

Alle media-aandacht bij het verschijnen van deze biografie bewees het opnieuw: Joop den Uyl spreekt nog steeds tot de verbeelding. De lof die het boek kreeg toegezwaid, is terecht. *Volkskrant*-journalist Anet Bleich schreef een goed gedocumenteerd en leesbaar portret van de PvdA-leider en minister-president. Veel opzien baarde de ont-hulling dat Den Uyl in 1976 prins Bernhard in de Lockheedaflaire uit de wind heeft gehouden. Hij bracht een mogelijk tweede omkoopschandaal niet naar buiten. Deze *scoop* ten spijt, ligt het belang van dit boek vooral in de beschrijving van het persoonlijke leven.

Nauwgezet kunnen we de vorming van de hoofdpersoon volgen, in 1919 geboren in een gereformeerd middenstandsgezin in Hilversum. Bleich

We lezen hoe Liesbeth den Uyl een ‘smijtservies’ had waar zij bij hun twisten haar woede op kon koelen

profiteerde hier optimaal van het schitterende archief dat Den Uyl naliet. Bijzonder waardevol waren de schriftjes met dagboekantekeningen die Den Uyl vanaf de middelbare school heeft bijgehouden en waarin hij zonder reserve zijn ge-

dachten neerschreef. Langzaam maakte hij zich los van zijn geloof. Een belangrijke stap was het besluit in Amsterdam economie te gaan studeren. “De Gemeente Universiteit heeft mijn zoon op het verkeerde pad gebracht”, zou zijn moeder naderhand verklaren. Een andere ingrijpende gebeurtenis was de Duitse inval en de daaropvolgende bezetting. Den Uyls godsdienstige en politieke overtuigingen veranderden radicaal en zijn persoonlijkheid werd door de oorlogservaringen getransformeerd, aldus Bleich. Zijn gereformeerde achtergrond zou echter Den Uyls hele leven bepalen, onbezorgd van het leven genieten was er voor hem niet bij. “Zonder tobben ging het niet” schrijft de auteur. Tegelijkertijd was er een onbedwingbare nieuwsgierigheid. “Nadenken over zichzelf en zijn plaats in de wereld was voor hem een tweede natuur en een levensnoodzaak.” De intellectuele twijfel domineerde Den Uyls optreden. Hij hield ervan de dingen scherp te stellen om tegenspraak uit te lokken en discussie aan te jagen. Toch heeft Den Uyl er lang erover gedaan de sprong van denker naar doener te maken. Na de bevrijding werd hij journalist bij *Het Parool* en *Vrij Nederland*. Vanaf 1949 werkte hij als directeur van de Wiardi Beckmanstichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA. Pas bij de WBS werd de zoekende intellectueel geleidelijk aan een echte partijman, zoeken naar een synthese tussen wat hij zelf aan ideeën ontwikkelde en wat acceptabel was binnen de partij.

Bewondering

Intussen heeft de lezer ook Den Uyls schreden op het pad van de liefde gevolgd. Met veel inlevingsvermogen beschrijft Bleich diens onhandigheid en verlegenheid tegenover onbekenden in het algemeen en leden van het andere geslacht in het bijzonder. In 1944 trouwde Den Uyl met Liesbeth van Vessem. Fraai zijn de scènes uit het huwelijk. We lezen hoe Van Vessem een ‘smijtservies’ had waar zij bij hun twisten haar woede op kon koelen. Het was geen wonder dat hun zes kinderen tot bijzonder mondige wezens opgroeiden. De beschrijvingen

van de heftige discussies aan de keukentafel van huize Den Uyl in de jaren zestig zijn aanstekelijk. Bleich steekt haar bewondering voor haar hoofdpersoon niet onder stoelen of banken. Politiek was spannend in die dagen, schrijft zij, omdat Den Uyl erin slaagde over te brengen dat zijn partij en hij voor betekenisvolle hervormingen stonden. Voor en tegenstanders wisten wat zij aan hem hadden. Zo leverde hij een belangrijke bijdrage aan het bestrijden van het cynisme over 'de politiek'. "De beruchte kloof tussen 'het volk' en 'de politici' was in de tijd dat Den Uyl een hoofdrol vervulde op het politieke toneel kleiner dan ooit daarvoor of daarna." Bleichs bewondering staat kritiek echter niet in de weg. Integendeel. Dat blijkt bijvoorbeeld in de beschrijving van Den Uyls jaren als wethouder Publieke Werken en Stadsontwikkeling (1963-1965). Zo waren de plannen voor een grootscheepse industriële ontwikkeling van de Amsterdamse haven tot mislukken gedoemd. In de stad groeide het protest tegen de komst van vervuilende industrieën. Ook het tweede grote project, de Bijlmer, was een echee. Den Uyl zelf had het politieke geluk dat hij als Amsterdams bestuurder vertrokken was voordat het door hem gevoerde beleid in hoge mate controversieel werd. Den Uyl werd in 1965 minister van Financiën in het kabinet-Cals. Bleichs kritiek op het wethouderschap is niet mals. In de plannen voor hoogbouw en cityvorming was haar hoofdpersoon geen visionair, maar slechts 'een kind van zijn tijd'.

Internationaal

Kritisch is Bleich ook over Den Uyls optreden als minister-president in 1973-1977. Zo lag het deels aan Den Uyls afstandelijkheid dat hij zo moeilijk met vice-premier Dries van Agt en KVP-leider Frans Andriessen overweg kon. Dat leidde tot misverstanden die zwaarwegende politieke gevolgen hadden: de vertrouwensbreuk tussen hem en Van Agt en de uiteindelijke val van het kabinet. Het valt op dat deze jaren vooral zijn beschreven aan de hand van interviews. Om onduidelijke redenen liet de auteur hier het rijke archief grotendeels links liggen. Dat is jammer, want haar verhaal levert daardoor minder nieuws op dan in eerdere hoofdstukken.

Natuurlijk kan een biografie onmogelijk verslag doen van alle activiteiten van de hoofdpersoon. Toch is het opmerkelijk dat Den Uyls internationale optreden zo zeer onderbelicht blijft. Roy Jenkins, de Britse president van de Europese Commissie, geeft in zijn *European diary 1977-1981* een komische beschrijving van het onhandige optreden van Den Uyl op een topconferentie in 1977. De Nederlandse

premier sprak niet alleen lang, hij was ook onverstaanbaar: "Indeed at times it was difficult to tell whether he was speaking English or Dutch." Even daarvoor had Jenkins opgetekend hoe Helmut Schmidt zich aan het aanmatigende optreden van de Nederlanders ergerde. De Duitse bondskanselier schamperde: "The trouble is that the Dutch ought to be 60 million and the Germans 12 million; it would no doubt be better for the world, but God had decided otherwise."¹

Het is typerend dat deze anekdotes niet in de biografie voorkomen. Ze lijken het beeld te bevestigen van Den Uyl als strikt nationale politicus, die zich op het internationale podium niet eens fatsoenlijk kon uitdrukken en die op zijn hoogst drammerig kon zijn. Het is de vraag of dit beeld klopt. Uit de persoonlijke brieven van Jimmy Carter en Willy Brandt, na het mislukken van de kabinetsformatie

Het lag deels aan Den Uyls afstandelijkheid dat hij zo moeilijk met vice-premier Dries van Agt en KVP-leider Frans Andriessen overweg kon

van 1977, blijkt dat de hoofdpersoon meer relaties over de grens had dan de lezer vermoedt. In 1980 werd hij tot voorzitter van de Confederation of Socialist Parties of the European Community gekozen. Was hij daar actief? Wat was in 1982 zijn rol als lid van de onafhankelijke commissie Olof Palme voor Ontwapenings- en Veiligheidsvraagstukken? De lezer komt ternauwernood te weten dat Den Uyl deze functie heeft vervuld, laat staan dat hij er verder over wordt geïnformeerd.

Verbitterd

Ten slotte is het merkwaardig dat Den Uyls optreden in de Tweede Kamer nauwelijks aandacht krijgt. Herhaalde malen constateert Bleich dat haar hoofdpersoon het parlement beschouwde als 'het hart van de democratie'. Maar hoe Den Uyl in de volksvertegenwoordiging opereerde, blijft onduidelijk. Terwijl hij maar liefst 25 jaar Kamerlid was, waarvan 13 jaar als fractievoorzitter en ook als minister veelvuldig aan het Binnenhof optrad. Vanaf het begin stond hij bekend als een scherp debater, maar waarom dat was, geeft Bleich niet aan. "De details van het debat kunnen we de lezer besparen", schrijft zij over Den Uyls parlementaire vuurdoop in februari 1957. Over Den Uyls optreden als oppositieleider na 1977 onder het kabinet-Van Agt vernemen we aan de hand van interviews met

[1] Roy Jenkins, *European diary 1977-1981* (Londen, Collins, 1989) p. 67 en 76.

Lubbers en Wiegel dat hij vooral ‘verbitterd’ was. Dat wil de lezer graag geloven, maar hij had liever gezien dat de auteur op basis van onderzoek zelf haar conclusies had getrokken.

Over Den Uyls allerlaatste optreden in de Kamer – in 1987 tijdens een debat over de Europese integratie – schrijft Bleich dat hij daarbij “niet in vorm” en “moeilijk te volgen” was. De informatie hierover komt andermaal uit de tweede hand. Wie echter de moeite neemt in de *Handelingen* naar deze zwanenzang te zoeken – die overigens in juli plaatsvond en niet in juni zoals de auteur meent – ontdekt dat Den Uyl niet alleen een actieve rol in het debat speelde, voortdurend aan de interruptiemicrofoon, maar ook duidelijke opvattingen over de toekomst van Europa ten beste gaf. “De Eu-

ropese Gemeenschap is dringend noodzakelijk”, waren aldus vrijwel de laatste woorden die Den Uyl in de Kamer uitsprak.² Ook hier had Bleich een kans om misvattingen over de hoofdpersoon uit de weg te ruimen. Het was interessant geweest de geestdriftige bijdrage uit 1987 te vergelijken met eerdere momenten. Stond Den Uyl als minister-president niet uiterst gereserveerd tegenover het Europese eenheidsstreven?³ Zo roept deze biografie nogal wat vragen op. Bleich maakt niet altijd duidelijk waarom zij aan sommige onderwerpen wel en andere geen aandacht besteedt. Misschien had zij er beter aan gedaan deze keuzes te motiveren. Hoe dan ook, de lezer neemt dit kleine gebrek gaarne voor lief.

[2] *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 1986-1987*, p. 94-4867-4868

[3] Zie hierover J.L. Heldrings beschouwing: ‘Dezer dagen’, *NRC Handelsblad*, 6 maart 2008.

BOEKSIGNALEMENTEN

Kantoorleven

Remco Ensel, *Alleen tijdens kantooruren. Kleine geschiedenis van het kantoorleven*, Vantilt, Nijmegen, 2008, ISBN 978 90 77503 89 8

Het kantoor kennen we van de romans van J.J. Voskuil, maar ook van Franz Kafka en Nescio. Een fascinerende collectie over schijn en wezen van het kantoorleven met scènes uit films, schilderkunst en literatuur. Waar komen kantoren vandaan en hoe zijn ze uitgegroeid tot de molochs die wij nu kennen? Remco Ensel (docent cultuurgeschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen) schreef een speelse en toegankelijke verhandeling over het kantoorbestaan. Citaten uit literaire fictie en films vormen de hoofdmoot, maar er zijn ook dichtregels, fotografie, cartoons en schilderijen, waarin door bureaucratisering en mechanisering de vervreemding centraal staat. De kantoorhiërarchie zet mensen klem en maakt ze er niet gelukkiger op; ze proberen door fantasieën eraan te ontsnappen. Een prachtig staaltje kantoorellende door de eeuwen heen.

Mobiel Nederland

Lukas Harms, *Onderweg. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders, Sociaal en Cultureel Planbureau*, Den Haag, 2008, ISBN 978 90 377 0377 1

Hoe mobiel is Nederland? Nederlanders zijn zich de afgelopen decennia vaker, langer, verder en om meer verschillende redenen gaan verplaatsen. Verklaringen voor deze groei liggen in ruimtelijke, economische, sociale, culturele en demografische ontwikkelingen. De huishoudens zijn kleiner geworden, het aantal alleenwonenden is toegenomen, de arbeidsparticipatie van vrouwen groeide, huiselijke zorgtaken worden gecombineerd met zorgtaken en ten slotte is er de intensivering van de vrijetijdsbesteding buitenshuis. Maar de Nederlanders zijn nog steeds op dezelfde piektijden onderweg, in het woon-werkverkeer, het onderwijsgerelateerde verkeer en het vrijetijdsverkeer. De ochtendspitsen worden steeds zwaarder met woon-werkverkeer belast en de avondspits moet vooral de vrijetijds mobiliteit opvangen.

Illegale casino's

Toine Spapens, *Joker. De aanpak van illegale casino's in Nederland*, Boom, Den Haag, 2008, ISBN 978 90 5454 853 9

Aan het begin van de twintigste eeuw werden in Nederland bijna alle vormen van kansspelen bij wet verboden. Er bleven echter tal van illegale speelhuizen bestaan. Na de Tweede Wereldoorlog breidde de overheid het legale kansspel aanbod langzaam uit. In 1976 werd het eerste officiële casino geopend. In de jaren daarna werd met wisselend succes strafrechtelijk tegen illegale speelhuizen opgetreden. Toen aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw in het kader van het project Joker een effectieve handhavingsstrategie werd toegepast, betekende dat het einde van de illegale casino's. Dit boek beschrijft de geschiedenis van het Nederlandse casinobeleid. De auteur is verbonden aan de vakgroep strafrechtwetenschappen van de Universiteit van Tilburg.

Europa bovenin de overheid

Vanwege het steeds grotere belang van de Europese Unie voor nationaal beleid investeert de rijksoverheid in Europese kennis en ervaring van de medewerkers. Het functieniveau van directeuren is belangrijk vanwege hun spilfunctie in het Europese werk. Onderzoek onder hen wijst uit dat hun Europese betrokkenheid en profiel voor verbetering vatbaar zijn.

De vervlechting van het nationale beleid en regelgeving met het juridische en beleidskader van de Europese Unie heeft gevolgen voor het werk van de rijksoverheid. Europa is inmiddels in veel beleidsdomeinen doorgedrongen, waarbij de nadruk ook steeds vaker op implementatie, toepassing en handhaving van Europese regels ligt. Juist in Nederland is het hierbij oppassen geblazen, want bij implementatie van Europees overeengekomen regels zijn al meermalen problemen ontstaan.¹ Ook de binnenlandse legitimering van het Nederlandse Europabeleid is niet langer vanzelfsprekend. Beleidsmakers bij de overheid moeten met deze ontwikkelingen rekening houden. Daarom zijn de inbedding en integratie van Europese kennis en ervaring binnen de rijksoverheid een punt van aandacht.²

De veronderstelling is dat een integraal en gericht nationaal Europabeleid vereist dat ambtenaren en beleidsmakers bepaalde kwaliteiten en vaardigheden in huis hebben.³ Het functieniveau van directeuren speelt op het eerste gezicht een cruciale rol. Door hun positie tussen het hogere ambtelijke en politieke niveau en de afdelingshoofden en dossierhouders zijn directeuren immers de 'middenvelders' op het Europese speelveld. De meeste directeuren spelen weliswaar niet 'in de spits' in Brussel, ze zijn wel verantwoordelijk voor de adequate afhandeling van dossiers op het traject Den Haag - Brussel, zoals het voorkomen van belangenconflicten en imagoschade. Dit vergt betrokkenheid vanaf het begin van de beleidscyclus tot aan de uiteindelijke besluitvorming of implementatie en uitvoering van het dossier. Juist omdat het Europese circus doordraait, zijn voor deze doorkijk de voortdurende aandacht en inzet van directeuren vereist. De uitdaging voor directeuren ligt derhalve in het bieden van dossieroverstijgende betrokkenheid bij Europees beleid.

Over welke competenties moeten directeuren beschikken om een dergelijke bijdrage aan het nationale Europabeleid te leveren? Het bieden van een 'helikopterview' vereist ten eerste voldoende politiek-bestuurlijk bewustzijn en inzicht in het Europese krachtenveld, zodat een directeur de uit-

gangspunten van het Nederlandse EU-beleid helder op het netvlies heeft en Europese en nationale agenda's met elkaar kan verbinden. Directeuren moeten bovendien de vaardigheid bezitten vanuit de hoofdlijnen van dossiers die door beleidsmedewerkers worden aangereikt, vroegtijdig beleidsmatige en politieke speer- en pijnpunten te signaleren. Hun taak ligt er vervolgens in deze kernpunten tijdig en adequaat naar de ambtelijk-politieke top en het decentrale niveau van uitvoering op te schalen.

Specifieke Europese competenties van directeuren liggen vooral op het terrein van de inzet van mensen en middelen

Specifieke Europese competenties van directeuren liggen vooral op het terrein van de inzet van mensen en middelen. Deze managementtaak heeft echter een belangrijke doorwerking naar het beleid en de inzet, zoals het structureel agenderen van Europese onderwerpen in overleg en vergaderingen, het opnemen van een EU-paragraaf in alle beleidsnotities, maar ook het beschikbaar stellen van toereikend reisbudget voor vergaderingen en overleg op EU-niveau en bilateraal.

De organisatie van Europa

Welke factoren bepalen in de praktijk de mate van Europeanisering van directeuren? Uit recent *survey*-onderzoek komt naar voren dat de concrete invloed en relevantie van Europa in het dagelijks werk de belangrijkste verklarende factoren zijn.⁴ Op terreinen waar Europa het nationale beleid nauwer invult, bijvoorbeeld kaders stelt in de vorm van harde wet- of regelgeving, is beïnvloeding van het Europese speelveld belangrijk. Wanneer de directe invloed van 'Brussel' tot reguliere uitwisseling van *best practices* of subsidieprogramma's beperkt is, blijft Europa slechts een externe dimensie van nationaal beleid en niet direct voor de directeur van belang.

[1] Rood, J.Q.Th., M. van Keulen, S.J. Nollen & G.A.T.M. Arts (2005), *Nederland en de totstandkoming van Europese milieुरichtlijnen*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

[2] Project Andere Overheid (2005), *Sturing EU-aangelegenheden*, Den Haag: Sdu.
[3] Raad van State (2005), *Gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*, Kamerstuk 2005/0629993, nr. 22.

[4] Keulen, M. van, S.J. Nollen & J.Q.Th. Rood (2007), *Naar een sterker Europees profiel voor directeuren*, Den Haag: Clingendael. ROI International, *EU professionalisering van de rijksdienst*, Den Haag: ROI.

De tweede bepalende factor voor de Europese gezindheid van directeuren is de wijze waarop Europa binnen de organisatie is georganiseerd. Er zijn binnen de rijksoverheid grofweg twee hoofdvormen te onderscheiden. Aan de ene kant van het spectrum staat het decentrale model van organisatie van internationaal en Europees beleid, zoals dat op de ministeries van Economische Zaken en SZW bestaat. In dit model moeten directeuren van beleidsdirecties nadrukkelijk zelf actief zijn in en met de EU en is de Europese dimensie binnen de organisatie ingebed. Het tweede model is een centrale organisatie van internationaal en EU-beleid, zoals de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en van VROM zijn georganiseerd. In dit model geven beleidsdirecties de relevante (punten uit) inhoudelijke dossiers op basis van de inzet van hun medewerkers (dossierhouders of specialisten) aan een centrale directie Internationale Zaken (de generalisten), die deze punten tot een lijn voor de departementale inzet verbindt.

Als een centrale directie het Europese beleid behandelt, kan een grotere consistentie en coherentie van optreden worden bereikt

In de praktijk zijn er vanzelfsprekend vele tussenvormen tussen de centrale en decentrale organisatie van Europees beleid. Toch heeft dit aspect invloed op (de beleving van) de Europese rol van directies en directeuren. Het evidente voordeel van de decentrale organisatie van Europa ligt in de korte lijnen en directe betrokkenheid, maar de uitdaging is dat ergens op het departement de centrale procesbewaking moet worden georganiseerd, om de diverse acties onderling op elkaar af te (laten) stemmen. Wanneer men het Europese beleid door een centrale directie laat behandelen, kan een grotere consistentie en coherentie van optreden in een vroegtijdig stadium worden werkstelligd. Het voor de hand liggende nadeel is dat Europa als dimensie van nationaal werk minder sterk of niet bewust in het departement 'indaalt'.

Dit is van belang, want ook directeuren die vanwege de aard van het beleidsterrein en de organisatie van het Europawerk niet direct met Europa van doen hebben, moeten over een minimale basiskennis van de aard en werking van Europese samenwerking beschikken, zoals een provincie-medewerker moet weten hoe Den Haag is georganiseerd.

Juist in een organisatiemodel waarin Europese dossiers altijd naar een centrale directie EU kunnen worden 'opgespeeld', dienen beleidsdirecteuren een eigen EU-antenne te hebben om deze dimensies tijdig te onderscheiden. Zodra directeuren vaker en regelmatig zelf met Europese werkzaamheden worden geconfronteerd, zal deze basiskennis moeten worden verbreed en verdiept. Deze leidinggevendenden zullen immers ook te maken krijgen met eigen taken ten aanzien van de 'representatie' van dossiers en thema's bilateraal en in EU-verband. Een kleinere groep directeuren zal ten slotte niet alleen via de medewerkers, maar ook zelf actief zijn in het proces van Europese beleidsvorming. Het spreekt vanzelf dat deze groep, waarbij Europa als het ware aan de orde van de dag is, speciale aandacht behoeft.

Obstakels voor Europese regie

Directeuren hebben een speciale verantwoordelijkheid voor de inbedding en organisatie van het Europese werk bij de overheid. Het dagelijkse Europese werk, zoals de voorbereiding van expert- en raads werkgroepen in Brussel en de bepaling van de inzet van ministeries in de interdepartementale afstemmingsgremia, wordt behandeld op het niveau van (senior) beleidsmedewerkers, dossierhouders en Europa-coördinatoren. Maar zonder sturing van directeuren is er in deze door experts en dossierhouders getrokken lopende agenda geen afgewogen inzet van mensen, middelen en prioriteiten. De *mismatch* die hierdoor dreigt te ontstaan kan, in combinatie met het bindend karakter van Europese regelgeving, tot implementatie- en uitvoeringsproblemen leiden. Maar uit gesprekken blijkt dat directeuren zelf een aantal obstakels zien, die negatief op het vermogen om de Europese uitdaging aan te gaan kunnen uitwerken. Om te beginnen de departementale autonomie, die een centrale aansturing en prioriteitsstelling verhindert. Een voorbeeld zijn de detacheringen bij Europese instellingen en agentschappen, de zogenaamde gedetacheerde nationaal experts. Hoewel het inzicht in het belang van een tijdige en structurele benutting van deze posities bij de Europese Commissie in de afgelopen jaren is gegroeid, is er nog geen centrale, rijksbrede inzet. Hoewel medelander in Brussel een belangrijke vooruitgeschoven post in de nationale belangbehartiging kunnen vormen, is de benutting van voor Nederlanders gereserveerde plaatsen nog (te) afhankelijk van de individuele inzet van – directies binnen – departementen. Daarbij speelt ook de heersende politieke cultuur over

Europa een rol. Niet alleen is men kritischer en afhoudender als het om Europa gaat, directeuren hebben de afgelopen jaren vaak de handen vol gehad aan het bezweren van nationale crises die Europese dossiers van de agenda verdringen. Door deze neiging ontbreekt het aan inhoudelijke politieke discussie over de visie, positie en rol van Nederland in Europa en de afweging daarbinnen van agenda's en dossiers. Dit gebrek aan politieke keuze en mandaat belemmert de horizontale aanpak van dossiers en een gerichte inzet van mensen en middelen.

De tweede constatering is dat Europese en nationale agenda's in tijd en activiteit zelden parallel lopen. Soms moet de Nederlandse inzet op Europese dossiers jarenlang worden gewaarborgd en dat staat op gespannen voet met het streven naar rotatie van personeel binnen de rijksdienst.

De derde factor is dat Europese successen van nature moeilijk op te eisen zijn. Het eindresultaat van soms jarenlange onderhandelingen in de Europese Unie van 27 lidstaten is vaak een moeizaam bereikt en complex compromis. Mede hierdoor worden de waardering en uitstraling van successen op Europese dossiers door de doelgroep als relatief gering beschouwd.

Verenigd Koninkrijk

Hoe kan er in de praktijk met deze obstakels worden omgegaan? Een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk ligt voor de hand.⁵ In het Verenigd Koninkrijk is Europa immers veel meer en vaker dan in ons land voorwerp van binnenlands-politieke aandacht, niet in het minst in de publieksmedia. Het is interessant te bezien of en in hoeverre deze constellatie in het Europese werk doorwerkt. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat de Britse Civil Service in Europa vaak wordt geroemd om de organisatie en vooral de grondige voorbereiding van het Europabeleid.⁶

Een *survey* onder Britse directeuren leert een fundamenteel verschil met de situatie in Nederland, namelijk dat in het Verenigd Koninkrijk elke beleidsdirecteur zelf verantwoordelijk is voor de internationale dimensie van het betreffende beleidsterrein. Dossier worden *bottom-up* besproken en afgestemd op basis van informele interdepartementale contacten. Dit impliceert ook nadrukkelijk een eigen Europese rol voor directeuren in de aansturing van deze processen. Hierdoor is men meer op Europa gespitst dan bij Haagse departementen waar het Europabeleid centraal is georganiseerd. Dit versterkt de neiging ingewikkelde Europese dossiers 'over de schutting te gooien' in de richting van de coördinerende di-

recties of het Europese werk aan Europaspecialisten over te laten.

De ondervraagde respondenten in Londen nuanceren vanuit hun eigen ervaring deze formele inbedding van Europa wel enigszins. Ook in de Britse situatie dreigt het Europese werk een specialisme te blijven, dat niet structureel in de opleiding en organisatie is ingebed en derhalve sterk van de in-

Ook in de Britse situatie dreigt het Europese werk een specialisme te blijven, dat niet structureel in opleiding en organisatie is ingebed

zet en belangstelling van individuen afhankelijk is. Ook in het Verenigd Koninkrijk vinden directeuren dat zij hiervoor soms onvoldoende zijn toegerust. Dit wordt echter door de relatieve eenheid van beleid gecompenseerd. Deze wordt in de hand gewerkt door de bestuurlijk-politieke verhoudingen, waaronder ten eerste de positie van het European Secretariat van het Cabinet Office, onder de premier. Dit orgaan heeft coördinerende bevoegdheden op horizontale Europese dossiers voor de lange termijn. Daarbij werkt het Cabinet Office nauw met de Britse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie samen in de dagelijkse contacten met de Europese instellingen. Het gaat niet alleen om de voorbereiding van de Raadsvergaderingen en -werkgroepen, maar nadrukkelijk ook om de contacten met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Ambtenaren in de Civil Service hebben ook te maken met de parlementaire *scrutiny* van Europees beleid en regelgeving vanuit het House of Commons en House of Lords. Over de standpuntbepaling over bepaalde, aangewezen dossiers moet vooraf en achteraf aan een kritisch parlement verantwoording worden afgelegd. Dit versterkt de neiging van (directies binnen) departementen Europese ontwikkelingen te volgen en rapporteren.

Maar ook inhoudelijk is er een relatief sterke *unity of purpose* van het Britse Europabeleid. Zo staan in de Britse opstelling tegenover Europese dossiers de budgettaire consequenties van voorgenomen beleid altijd centraal. Dit werkt door in de standpuntbepaling op de departementen. Ook bestaat er daar in het algemeen een grote huiver voor voorstellen die meer politieke integratie behelzen. Dit maakt dat de ruimte voor beleidsdirecteuren in de standpuntbepaling over Europese dossiers door deze *red lines*, die voor het Europese optreden van alle

[5] Raad voor het openbaar bestuur (2004), *Coördinatie van Europees beleid: een politiek en pro-actief proces*, Den Haag: Sdu.

[6] Jordan, A. & A. Schout (2007), *The co-ordination of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, p. 201 e.v.

betrokkenen maatgevend zijn, is afgebakend. Dit verklaart wellicht waarom directeuren in de Britse Civil Service, wanneer hen naar capaciteiten voor het Europese werk wordt gevraagd, het vermogen tot prioriteren en anticiperen van minder belang vinden. Deze Europese visie en prioriteiten zijn in de Britse context immers als het wa-

De in Den Haag vaak gehoorde klacht dat de politieke betrokkenheid bij Europese dossiers te wensen overlaat, wordt onder Britse respondenten breed gedeeld

re een gegeven, waarbinnen het werk van de eigen directie zich afspeelt. Niettemin maakt het feit dat Europa in het Verenigd Koninkrijk al langer een binnenlandspolitieke steen des aanstoots is, niet automatisch dat de betrokkenheid bij het Europese werk groter is. De in Den Haag vaak gehoorde klacht dat de politieke betrokkenheid bij Europese dossiers te wensen overlaat, wordt onder Britse respondenten breed gedeeld. Dit is iets algemeen, zo wordt verzucht: 'Unless you are Luxembourg, for national politicians, domestic politics rules.'

Het feit dat het Verenigd Koninkrijk pas in 1973 tot de bestaande Europese Gemeenschap toetrad, werkt ook door. Niet alleen staat het land bij de Europese partners als een *awkward partner* bekend, de EG is in de jaren vijftig en zestig zonder de Britten opgebouwd. Dit zet de Britten naar eigen zeggen nog steeds op achterstand, niet alleen om de Brusselse ervaring en cultuur, maar ook op cruciale beleidsterreinen als het Europese landbouwbeleid en het sociaal beleid. Door verschillende Britse respondenten werd met enige jaloezie gesproken over het gemak waarmee Nederlandse onderhandelaars over de grens opereren, daarbij overigens door hun brede talenkennis geholpen.

Wel is een meer gerichte benadering van het loopbaanbeleid bij de Civil Service geïntroduceerd. Het meest in het oog springt de *European Fast Stream*-opleiding, een versneld loopbaan-ontwikkelingsprogramma voor een geselecteerde groep ambtenaren met speciale belangstelling voor de Europese Unie en haar instellingen, gericht op het opbouwen van brede EU-expertise binnen de Civil Service. Deze *European Fast Streamers* worden elke twaalf tot achttien maanden bij de departementen en de Europese Commissie (over)geplaatst. *European Fast Streamers* worden, mochten ze besluiten de overstap naar

een loopbaan bij de EU-instellingen te maken – een keuze die actief wordt gestimuleerd – bovendien intensief begeleid om hun slagingskans voor de Europese concoursen te vergroten. Tevens wordt er centraal aan uniformering gewerkt van belangrijke competenties en vaardigheden voor het werk bij de overheid (*Professional Skills for Government*). De bedoeling is dat een lijst van competenties voor bedrijfsvoering, logistiek, organisatie, beleidsvorming en beleidslevering (*policy delivery*) in de nabije toekomst in het loopbaanbeleid voor een nieuwe generatie overheidsmanagers wordt opgenomen. Wanneer ook de Europese dimensie hierin wordt meegenomen, kan dit positief uitwerken op de uitgangspositie van Britse senior civil servants waar het gaat om Europese betrokkenheid.

Conclusies

Het functieniveau van directeuren is zowel in theorie als praktijk cruciaal voor het Europese werk in de overheid. De gestage Europeanisering van beleid werkt door op de organisatie, zodat directeuren steeds meer en vaker met Europa worden geconfronteerd. Toch is er volgens directeuren ruimte voor verbetering, zeker nu het politieke klimaat in Nederland onder invloed van een wantrouwende publieke opinie in het algemeen kritischer tegenover Europa staat. Een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk leert dat politieke opmerkzaamheid jegens Brussel juist een impuls kan zijn voor structurelere aandacht voor de Europese dimensie in het werk van beleidsmakers.

De Eurosceptische houding van de Engelse regering en de actieve rol van het parlement maken Europese thema's in Londen vatbaarder voor politieke behandeling, waardoor directeuren bij de Europese les worden gehouden. Een andere les uit het Verenigd Koninkrijk is de wijze waarop een Europese carrière voor ambtenaren actief wordt gestimuleerd. Het ontwikkelen van een Nederlandse variant van dit programma zou passen binnen een rijksbrede investering in de Europese dimensie in het personeels- en loopbaanbeleid.

De zee zal voor Lodijcke een haven graven

Lodijcke was een klein, maar welvarend dorpje op het eiland Zuid-Beveland in Zeeland. De voormalige ambachtsheerlijkheid lag aan de Oosterschelde, vlakbij het havenstadje Reymerswaal en tegenover het eiland Tholen. Ten westen van het dorp stond een groot en zwaar kasteel, waar de adellijke familie Van Reymerswaal woonde.

Halverwege de zestiende eeuw stond de ambitieuze Adriaan van Reymerswaal aan het hoofd van de familie. Met scheve ogen keek hij naar de welvarende dorpen in de omgeving en probeerde het dorp Lodijcke naar hetzelfde economische niveau te tillen. Volgens de heer van Lodijcke kon dat niveau door de aanleg van een haven worden bereikt. Hij spaarde kosten nog moeite om de Staten van Zeeland en graaf Karel zo ver te krijgen dat hij een haven mocht graven. Steeds stuitte hij echter op tegenstand van de invloed van het nabijgelegen stadje Reimerswaal, dat wel over een haven beschikte, maar vreesde voor concurrentie. Op 5 november 1530 leek de wind voor de heer van Lodijcke te keren.

Hooghartig

Op 5 november 1530 teisterde de St.-Felixvloed ons land, die vooral de Zeeuwse steden en dorpen trof. Ook het dorpje Lodijcke – door dijken omringd – werd door het water bedreigd. Rond het middaguur sloegen de golven over de dijk en begon de binnenkant van de zeewering af te kalven. Boeren repten zich naar het kasteel van de heren om hulp te vragen. De zakkendragers van Reymerswaal stonden gereed om het gat te dichtten. Het liep echter anders. Volgens de zestiende-eeuwse waterbouwkundige Andreas Vierlingh reageerde de heer van Lodijcke hooghartig op de smeebede van de boeren: “Ik ben van mening dat de zee mij zal geven wat Reymerswaal tot nu toe weigerde. De zee zal voor Lodijcke een haven graven.” Enkele uren daarna stroomde het doorgebroken water de polders in. “Het eens zoo heerlijke en vruchtbare land leverde nu in weinige uren het akeligste jammertoneel op... schuren, meestoven, huizen en buitenverblijven werden wegge-



Resten van het kasteel van Lodijcke, waar duikers tegenwoordig graag een bezoek aan brengen.

Iedere gemeente kent wel een opmerkelijke gebeurtenis die niet tot de gangbare bestuurlijke praktijk behoort en waar geen college over is gevallen, maar die wel spottend of afkeuring heeft uitgelokt. Ongewone praktijken kleuren het openbaar bestuur. Dit keer de grove inschattingfout van Adriaan van Reymerswaal, heer van Lodijcke, die tijdens de St. Felixvloed weigerde de dijken te dichtten. Hij verloor zijn kasteel en landerijen.

slagen. Granen, voertuigen, huisraad en vee zag men medegevoerd door den vloed, en duizenden menschen worstelden met wanhopige krachtsinspanning tegen den bijna onvermijdelijke dood.”



Het kasteel van Lodijcke, na de St.-Felixvloed een ruïne.

Nooddijk

Pas tegen de avond gaf Adriaan van Reymerswaal alsnog toestemming een nooddijk aan te leggen. Het leed was echter al geschied. Zijn tijdgenoot Vierlingh schreef daar cynisch het volgende over: “Het havenken schuurde zo dat de heer van Lodijcke al zijn schoon goed verloor en het land beoosten van Yerseke erbij. Het schuurt dagelijks nog zo hard dat het niet meer te herstellen is.” Het dorpje en het kasteel zijn door de jaren heen volledig onder water komen te staan. Van het dorpje Lodijcke resten nog wat fundamenten die alleen bij eb droogvallen.

Politieke geschiedenis in bange tijden

Politici van vandaag weten niet wie we zijn. Zoekende politici wijzen naar het verleden om daar te vinden waar we vandaan komen en wat onze nationale identiteit is. Dit historisme resulteert in bijzondere, doch totaal verknipte en anachronistische morele lessen. Politici kunnen geschiedenislessen beter aan historici overlaten.

Neem de motie-Verhagen c.s. om een Nationaal Historisch Museum op te richten. Volgens de motie moet dat museum 'verbondenheid met elkaar en met de waarden van de Nederlandse samenleving' creëren door middel van 'verbreding van historisch besef en kennis'.¹ In Jip en Janneke-taal betekent dit dat potentiële straatterroristen in het museum door middel van vijftig canonieke vensters tot brave burgers moeten worden omgetoverd. Om dat te bereiken moet er een heldenepos zijn. Eigenlijk zijn de politici vooral op zoek naar hoe bijzonder, tolerant, verlicht en fantastisch wij waren.

Wie het verhaal over het ontstaan van de Nederlandse parlementaire cultuur vertelt, kan niet om de woorden en daden van Thorbecke heen

Het lijkt een slimme zet om naar ons verleden terug te grijpen, want Nederlanders zijn volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau meer dan ooit in het verleden geïnteresseerd. Zij kijken en lezen massaal naar en in Geert Mak en vinden dat academische historici beter moeten uitleggen wat de Nederlandse identiteit inhoudt.² Historici kunnen echter helemaal geen sluitende uitleg verschaffen, want de nationale identiteit verandert met de tijd mee. Dat antwoord gaf prinses Máxima ook al en wellicht hadden historici haar op dat moment moeten toejuichen. Het is namelijk een hele klus vragen te stellen over en antwoorden te vinden in het verleden over wie we waren en wat we wilden. Het is vervolgens voor historici vrijwel onmogelijk deze lessen naar praktische maatschappelijke oplossingen voor vandaag te 'vertalen', laat staan voor de toekomst.

Wellicht kunnen sociale wetenschappers dat beter. Maar Wim van de Donk en Paul Schnabel zagen ook vooral hindernissen, toen hen op 30 maart in *Buitenhof* werd gevraagd welke rol het parlementaire verleden in een mogelijke politieke toekomst

kan spelen. Schnabel zag in Rita Verdonk wel een soort negentiende-eeuws politicus. Zij wil, net als toen, direct en zonder belemmering van een partij uitspreken wat de Nederlander bezighoudt. Het problematische daaraan was volgens Schnabel dat haar politieke stijl ten koste gaat van de algemene visie en het kwaliteitsfilter van politieke partijen. Van de Donk antwoordde dat de politici van vroeger meer leiderschap en gezag hadden, maar relativerde direct dat gewone Nederlanders dit toen mogelijk maakten.

Wat kunnen we met het verleden? We kunnen vragen stellen die naar interpretaties leiden over wie wij waren. Waar rusten de wortels van onze zoekende volksvertegenwoordigers? Hoe kreeg onze parlementaire cultuur de vorm en betekenis die we vandaag de dag nog steeds kennen en herkennen? Wat zou Thorbecke met Wilders' film *Fitna* hebben gedaan?

Ongemakkelijk begin

Thorbecke zou het nooit zo ver hebben laten komen. Wie het verhaal over het ontstaan van de Nederlandse parlementaire cultuur vertelt, kan niet om de woorden en daden van deze liberale staatsman heen. In 1848 kreeg hij van Willem II de mogelijkheid de grondwet te herzien en daar stonden grote parlementaire hervormingen in. De Tweede Kamer werd vanaf dat moment direct gekozen, kreeg belangrijke controlerende en wetgevende instrumenten, zoals het recht van amendement, interpellatie en enquête, en bovenal werden ministers verantwoordelijk voor hun beleid dat ze in de Kamer moesten verdedigen.

Alle Nederlanders worden geacht dit verhaal te kennen, 1848 staat immers als een mijlpaal in de historische canon van Nederland en wordt als het begin van de democratie en een volledig constitutionele monarchie beleefd. Door deze canonisering lijkt het wel alsof parlementaire politiek pas vanaf dat moment bestaat. Vanaf 1848 zou er namelijk sprake zijn van een volwassen parlement, een centrale vergaderplaats waar Kamerleden over ons en wat wij belangrijk vinden, vergaderen en besluiten. Wie vervolgens wil weten wat er na de grond-

[1] *Tweede Kamer 2005-2006*, 30 300 VIII, nr. 249. Voor een overzicht van de politieke publicaties zie: www.nationaalhistorischmuseum.nl.

[2] Willem Velema & Hans Wansink, Twee hoeraatjes voor ons verlichte vaderland, *Opinio*, 2-1 (2008). Niek van Sas, Verlichting, verzuiling, verwarring, *Opinio*, 2-7 (2008).

wetsherziening in het parlement gebeurde, belandt vrij snel in tamelijk statige en droge beschrijvingen over deftige heren die ernstig aan ingewikkelde wetten werken.³

Kloppen deze verhalen? Feitelijk zijn ze onjuist. Aan het einde van de achttiende eeuw experimenteerden patriotten driftig met parlement en democratie in de Bataafse Republiek en de Tweede Kamer vergaderde al vanaf 1814. Maar deze relativiserende historisering verklaart niet waarom 1848 belangrijk is en waar dit belang vandaan komt. De belangrijkste spelers in het nieuwe politieke tijdperk zagen de grondwetsherziening in ieder geval anders. Op 13 februari 1849, de dag dat de Tweede Kamer voor het eerst onder de herziene grondwet bijeen kwam, betraden 44 van de 68 Kamerleden voor het eerst van hun leven de vergaderzaal aan het Binnenhof. Deze rijke dertigers en veertigers, de meesten jurist, kenden elkaar niet. Een van hen was de Zeeuwse advocaat Daniël van Eck. Hij wist wel waarom iedereen 'schuw' was, want 'er konden zeer ligt ultra's onder ons zijn'. 'Ultra' stond toen gelijk aan 'revolutionair' en 'terrorist'. Het woord bracht angstbeelden van 'de guilotine' en van 'kommunisme en socialisme' mee.⁴ De terroristen waren er helemaal niet, maar Van Ecks voorzichtigheid geeft aan hoe onzeker de parlementaire politiek over haar toekomst was. Niemand leek te weten hoe het er in het parlement aan toe hoorde te gaan. Dat beeld komt niet overeen met de elitaire parlementaire geschiedschrijving, waarin zelfverzekerde mannen precies leken te weten wat ze in het parlement kwamen doen. Het Nederlandse parlement was in 1848 nog geen gevestigd politiek instituut en zijn betekenis moest door de leden van dit instituut worden uitgevonden. De ontwikkeling van de parlementaire cultuur was een tijdrovend proces dat niet van buiten- of bovenaf tot stand kwam. De generatie van 1848 deed er ongeveer veertig jaar over om een gezaghebbend parlement op te bouwen. Het is ingewikkeld een parlementaire cultuur te scheppen en het is naïef of arrogant te veronderstellen dat een enkel rebels Kamerlid een parlementaire cultuur kan opdringen. Alleen een parlementaire meerderheid bepaalt wat een parlement is en wat daar mag en niet mag.⁵

Opportunistisch parlement

De weg die Thorbeckes grondwetsherziening na haar bekrachtiging volgde, kan de gedachte dat Kamerleden hun politieke cultuur zelf uitvonden, verhelderen. De grondwet heeft een plechtige plaats in de geschiedenis gekregen, in de praktijk was zij slechts een idealistische papieren werke-



Thorbecke geeft college

lijkheid voor een land dat nog van alles kon en moest worden.

De mannen rond Thorbecke hadden heldere idealen. De belangrijkste was dat het land en zijn burgers zich alleen konden ontwikkelen als bestuurders minder hindernissen bouwden dan onder het

In de politiek zijn regels nooit regels, maar betekenen ze pas iets als er gezaghebbende interpretaties ervan bestaan

bewind van Willem I en II het geval was. Daarom moesten Nederlanders hun bestuurders controleren. Aangezien de Tweede Kamer het orgaan was dat de belangrijkste bestuurders – de regering – controleerde, moest het centrum van de politieke macht in de vergaderzaal aan het Binnenhof liggen. De ideale Tweede Kamer was een openbare vergadering waar de leden zonder last en ruggespraak en door middel van rationele en beschaafde gedachtenwisseling tot 'de waarheid' kwamen. Deze waarheid leidde tot de beste wetten voor en van alle Nederlanders. Alle Kamerleden dienden dit algemeen belang.

De mooie plannen waren met de grondwetsherziening nog geen werkelijkheid.⁶ Veel mannen, vooral koning Willem III, wilden helemaal geen machtig parlement. De mannen rond Thorbecke wilden het gezag van het parlement vestigen en beschermen door gebruiken, regels en rituelen te bedenken en in de praktijk te brengen. Deze debuterende liberalen werkten in de eerste maanden van de Kamer-nieuwe-stijl enthousiast aan de invulling van hun parlementaire wereld en introduceerden in 1849 veel (inmiddels gevestigde) regels voor onder meer amendementen, interpellaties, enquêtes en moties. De politieke praktijk van Nederland moest als het ware worden uitgevonden. Toch valt het Thorbeckeaanse idealisme niet één-op-één samen met de uitvoering in de praktijk.

[3] De citaten komen uit J.C. Boogman, *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858* (Bussum, 1978) 61-63. N.C.F. van Sas en H. te Velde, *De eeuw van de grondwet*, in: idem ed., *De eeuw van de grondwet. Grondwet en politiek in Nederland 1798-1917*, Den Haag, 1998, p. 8-19.

[4] D. van Eck, bezorgd door C. Tamse, *De memoires van een enfant terrible. Politieke herinneringen van de Zeeuwse liberale afgevaardigde Mr. Daniël van Eck aan vijfendertig jaar Kamerlidmaatschap 1849-1884*, Middelburg, 1975, p. 105. W.J.A. Jonckbloet, *Theocratie en Grondwet*, Deventer, tweede editie, 1856, p. 8

[5] J. Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888*, Amsterdam, 2008.

[6] I. de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw*, Amsterdam, 2003.

In de politiek zijn regels nooit regels, maar betekenen ze pas iets als er gezaghebbende interpretaties ervan bestaan. Deze interpretatieslag leverde heftige debatten op. Thorbecke was in 1849 voor het ministerschap gepasseerd en hij zette zijn talent voor regelinterpretatie in als politiek strijdmiddel om de zittende ministers te verdrijven. Zo overtuigde

Idealisme en opportunisme lijken in de huidige betekenis tegenpolen te zijn, maar in het parlement gaan zij hand in hand

hij zijn collega's dat ministers nooit tegelijkertijd Kamerlid mochten zijn. De twee ministers die ook Kamerlid waren, waren zich van geen kwaad bewust, nergens stond immers geschreven dat dit niet mocht. Thorbecke stelde echter dat de ministers zich dan te veel met het werk van de Kamer bemoeiden. Hij kreeg gelijk, net als bij vergelijkbare regelkwesties over moties, amendementen en interpellaties, en verving uiteindelijk de murw geslagen ministers.

Als minister had Thorbecke vervolgens andere interpretaties van de regels nodig om het parlementaire en persoonlijke gezag te vestigen. Kamerlid Thorbecke hield van debatten over regels, maar minister Thorbecke meende dat 'de tijd, daaraan besteed, in den regel verloren' was.⁷ Nadat Thorbecke in 1853 geen minister meer was, debatteerde hij weer voluit over de regels en deed hij het steeds voorkomen alsof zijn minder liberale opvolgers inconstitutioneel handelden. Zij hielden de Kamer buiten veel begrotingsdiscussies, terwijl de grondwet anders voorschreef. De grondwet was volgens hem een levende kracht die niet door ministers mocht worden beperkt. Maar toen diezelfde Thorbecke in 1862 weer minister werd, mocht niemand hem van vergelijkbaar inconstitutioneel gedrag beschuldigen. Want 'aan wie is men onze tegenwoordige Grondwet, zij zij goed of kwaad, eene weldaad of eene doorn in het oog, meer dan aan mij verschuldigd? En zou ik dan mijn eigen werk verstoren?'⁸

Thorbecke interpreteerde de grondwet zoals hem dat uitkwam, in het parlement was hij een opportunist.⁹ Opportunisten hebben een slechte naam in de politiek. Zij zijn onbetrouwbaar, terwijl volksvertegenwoordigers juist betrouwbaar moeten overkomen. Toch is het onverstandig parlementair opportunisme te veroordelen. Idealisme en opportunisme lijken in de huidige betekenis tegenpolen te zijn, maar in het parlement gaan zij hand in hand. Om

daar een ideaal te bereiken, bediende Thorbecke zich van alle mogelijke argumenten en tactieken. Opportunisme creëert nieuwe politiek, want er ontstaat ruimte voor innovatie door zaken in het openbaar anders te interpreteren. Wie zichzelf vandaag de vraag stelt wat politiek precies is en waar die wordt gemaakt, heeft misschien niet direct een antwoord klaar, maar denkt wel aan het Binnenhof en de Tweede Kamer. Daar hebben Thorbecke en de zijnen voor gezorgd, maar dit konden zij alleen doen door steeds weer met andere tactieken te werken. Een tweede voorbeeld van opportunisme kan de kracht van deze politieke stijl verhelderen. Tussen 1866 en 1868 regeerden ministers die de Kamer klein probeerden te houden. In de Kamer stimuleerden de liberalen – en met hen een zich gestaag ontwikkelde parlementaire pers – groepsvorming onder het credo 'Wilt ge een man zijn? Kiest partij!' in hun strijd tegen de twijfelende 'Middenman, wat heb je er an!'.¹⁰ Politieke partijen waren tot dan toe geen werkelijkheid en bovendien onwenselijk, een partijlid zou zich immers door vooringenomen beginselen laten leiden en niet vrij kunnen debatteren. Daar trokken de liberalen zich in die periode echter weinig van aan. Zij zochten elkaar aan de linkerzijde van de vergaderzaal op, waarmee de links-rechts verdeling in de politiek, zoals wij die kennen, een sterke impuls kreeg. Bovendien konden de conservatieve ministers uiteindelijk niet om de liberale groep heen en dat bevestigde het primaat van de Kamer.

Toen de ministers vertrokken waren, verfoeiden liberalen groeps- en partijvorming openlijk. Zij hielden in de jaren 1870 partijleiders als de anti-revolutionaire Abraham Kuyper en de katholieke Herman Schaepman klein.¹¹ Dat gebeurde onder leiding van een allesbehalve onpartijdige Kamervoorzitter, ook al deed hij dat wel zo voorkomen en was deze Willem Dullert zeer geliefd als 'wakend geweten' en *primus inter pares* van de Kamer.

De moderne partijleiders konden op dat moment hun buitenparlementaire politiek niet naar de waardige herenkamer meenemen. Ze werden pas in de jaren 1880 geaccepteerd, toen zij de parlementaire regels omarmden en hun aanvankelijke anti-liberale felheid enigszins was getemperd. Het opportunisme bepaalde wie er in het parlement mochten meepraten. Op basis van gezag schreef een groep Kamerleden met steeds weer andere opportunistische argumenten voor hoe nieuwkomers, politici van de straat en monarchale ja-knikkers, aan politiek moesten doen.

Parlementair opportunisme is onvermijdelijk. Het is van alle tijden. Politici zullen dat ontkennen, maar dat karakteriseert het spel. Zouden

[7] *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 1851-1852*, 781-786 en 1040.

[8] *HTK 1861-1862*, 711.

J.A. de Bruyne, *De geschiedenis van Nederland in onze tijd III*, Leiden, 1918, p. 2-4.

[9] J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Zwolle, 2004.

[10] Sagittarius, *Parlementaire portretten. De aftredende helft van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Amsterdam, 1869, p. 144-150. M.J. Janse, *De afschaffers. Publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland*, Amsterdam, 2007, p. 211-250.

[11] H. te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam, 2002, p. 55-106.

politici wel toegeven dat ze opportunist zijn, dan zou politiek minder vanzelfsprekend, geloofwaardig en gezaghebbend zijn. Het ernstige spel dat parlementaire politiek heet, wordt dan als het ware opgeheven.¹²

Andere geschiedenis

Eén mysterie blijft vooralsnog onopgelost. Hoe kan het dat Thorbecke, zijn grondwet en de politiek van zijn tijd zo'n stijve, plechtige en elitaire reputatie hebben? Ook daar zijn de mannen van 1848 voor een groot deel verantwoordelijk voor geweest. In de jaren 1870 voelden veel Nederlanders en vooral de politieke elites zich bedreigd. In het oosten had Pruisen de Duitse deelstaten opgeslokt, het ooit zo machtige Frankrijk verslagen en Nederland kon wel eens een volgend slachtoffer worden. In het westen bevestigden Britten en Amerikanen dat Nederland nooit meer de machtigste handelsnatie van de wereld zou zijn. In de lage landen mobiliseerden confessionele leiders groepen protestanten en katholieken die een einde aan de scheiding tussen kerk en staat konden maken. En *last but not least* waren alle elites doodsbenauwd voor het Marxistische spook dat door Europa waarde. Voor de liberalen hoefde er aan hun geliefde parlement echter weinig te veranderen; dat hadden zij naar eigen overtuiging en smaak ingericht. De mannen van 1848 waren mannen van gezag, die nieuwkomers trainden en dwongen op hun wijze aan politiek te doen. Om hun parlementaire wereld tegen de buitenwereld te beschermen, benadrukten de liberalen hun eigen genialiteit. Daniel van Eck was inmiddels grijs en oud. Bij een borrel van de Kamer hield hij een toespraak. Hij was daarin

'fier [dat] onze strijd geene aanleiding geeft tot bitterheden en kloven zoals men dat in vele andere Parlementen aanschouwt. Naar mate wij krachtiger worden aangevalen, eeren wij den tegenstander om zijn talent. Deze beleefdheid stroomt ons door de aderen: wij hebben haar van niemand geleerd en wij zijn er trots op'.¹³

Van Eck was trots op Nederland. Hij keek naar zijn eigen verleden, dat met de grondwetsherziening van 1848 was begonnen. Volgens de liberale oude heren en hun opvolgers was parlementaire politiek vanaf dat moment inderdaad ernstig, beschaafd, rationeel, waarheidsgericht, algemeen en goed. Terwijl de mannen van gezag langzaam maar zeker een natuurlijke dood stierven, bleven hun mores en de verheerlijkte geschiedenis springlevend. Dat verleden was in werkelijkheid anders. De Thorbeckeanen gingen letterlijk en figuurlijk

over lijken bij het vestigen van hun parlement. Zij gedroegen zich vaak meer als kibbelende schoolknaapjes dan als rationele heren en joegen menig tegenstander met persoonlijke pesterijen uit het parlement weg. Niet-Thorbeckeanen als Van Hall, Donker Curtius, de neven Van Zuylen van Nijvelt, Groen van Prinsterer en Van Reenen kregen uiteindelijk een slechte plaats in de parlementaire geschiedenis, omdat de geschiedenis door hun Thorbeckeaanse tegenstanders en hun leerlingen was opgeschreven.¹⁴

Tegelijkertijd kreeg Thorbecke alle eer en werden zijn woorden en daden gecanoniseerd.

Het werkelijke wijkt af van het wenselijke verleden. Historici noemen dit *invented traditions* en zij proberen deze vaak te ontmaskeren omdat ze valse geschiedenisbeelden leveren. Maar gekleurde

De Thorbeckeanen gingen letterlijk en figuurlijk over lijken bij het vestigen van hun parlement

herinneringen en *invented traditions* zijn voor parlementen en andere politieke groepen, die een rijk verleden en een spannende toekomst voor de boeg hebben, van levensbelang. De politieke instituties hechten aan herinneringen en hebben uitgevonden tradities eenvoudigweg nodig om te functioneren en iets te betekenen. De uitgevonden tradities van de late jaren 1870 vormden een bevestiging van de liberale praktijk en de Tweede Kamer groeide uit tot een degelijk en machtig bastion van behoud in een veranderende wereld vol partijstrijd en bloedvergieten.

Besluit

Onze tijd is vergelijkbaar met de jaren 1870. Veel Nederlanders zijn vandaag net zo bang voor de teloorgang van het bekende. Moslims, Europa, kapitaalcrises, de polarisatie van de samenleving, het wassende water en de jonge generatie die het stokje van de babyboomers overneemt: het zijn voorstelbare angsthaarden. Mensen kijken dan naar politici die het ook niet weten. En zij wijzen naar het verleden om te zien hoe verlicht, tolerant en beschaafd wij wel niet waren.

[12] J. Huizinga, *Homo Ludens. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur* (Haarlem, tweede editie, 1940, p. 305-307.

[13] Van Eck, *Memoires van een enfant terrible*, p. 85-87.

[14] Zie bijvoorbeeld Van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis*. Het negatieve beeld van de niet-Thorbeckeanen is sindsdien amper gecorrigeerd.

Een tragische ouderensoap

De oproep van Wim Kok aan de kiezer om niet op het AOV te stemmen omdat dan hun stem verloren zou gaan, hielp niet. Uit het niets kwam het Algemeen Ouderen Verbond in mei 1994 met zes zetels in het parlement. Een paar maanden eerder had de partij bij de gemeenteraadsverkiezingen in Eindhoven al vijf zetels in de wacht gesleept. In december 1993 richtte een oud-medewerker van Philips, Martin Batenburg op 75-jarige leeftijd het Algemeen Ouderen Verbond op vanuit bejaardentehuis Peppelrode waar hij woonde. Niemand minder dan de lampengigant Frits Philips zorgde voor het startkapitaal. De partij maakte zich sterk voor de belangen van ouderen en dat leek aan te slaan in een tijd dat de koopkracht van de AOV steeds verder daalde en bezuinigingen op bejaardenoordelen aan de orde van de dag waren.



Jet Nijpels-Hezemans

[1] Algemeen Dagblad, 15 april 1994.

Het grote succes van de partij hing samen met het feit dat aan de vooravond van de verkiezingen een politieke discussie over de AOV ontstond. Het derde kabinet-Lubbers van CDA en PvdA maakte bekend dat het in de komende regeerperiode alle uitkeringen, en dus ook de AOV, zou bevriezen. Boze ouderen gingen massaal de straat op om onder de slogan 'Handen af van de AOV' hun ongenoegen te uiten. Het Algemeen Ouderen Verbond organiseerde in het Philipsstadion een massale protestbijeenkomst tegen de bezuinigingen. De achterban van vooral christendemocraten liep naar het AOV over.

Frictie in de fractie

Naast het AOV haalde ook de andere ouderenpartij, Unie 55+, een zetel. Even was er nog sprake van een fusie, maar uiteindelijk gebeurde dat niet. Fractievoorzitter van het AOV werd lijsttrekker Jet Nijpels-Hezemans, schoonzus van VVD-voorman Ed Nijpels. Zij was eerder raadslid voor de VVD in Eindhoven, maar had de partij na interne conflicten verlaten. Al enkele dagen na de verkiezingen ging het mis. Nijpels probeerde met twee medestanders om in plaats van mede-oprichter van het AOV, Will Verkerk, de nummer negen van de kandidatenlijst als Kamerlid te laten beëdigden. Deze coup mislukte, maar zette wel direct de toon. De fractie begon langzaam maar zeker uiteen te vallen. Theo Hendriks werd in oktober 1994 uit de fractie gezet, omdat hij te solistisch zou optreden en te veel kritiek op de fractievoorzitter had. Daarbij had hij zijn zoon als fractiemedewerker aangesteld. In mei 1995 volgden ook Verkerk en Cees van Wingerden. Een in de haast aangezochte psycholoog kon het tij niet keren. In september van datzelfde jaar gingen de drie overige leden verder onder de naam Groep-Nijpels, terwijl Verkerk en Hendriks de AOV-fractie vormden. Nijpels kreeg ook onenigheid met oprichter Batenburg, die tegen de zin van het hoofdbestuur tot lid van de Eerste Kamer werd gekozen. De fractievoorzitter had voor het vertrek van Batenburg als partijvoorzitter gepleit, omdat deze zich negatief over de partijtop zou hebben uitgelaten. Nijpels onthulde later in een interview, dat zij dreigetelefoontjes ont-

De lage kiesdrempel en het evenredig kiesstelsel nodigen ertoe uit: politieke partijen kunnen vrij gemakkelijk één of meer zetels in de Tweede Kamer bemachtigen. De nieuwkomers zijn niet allemaal blijvertjes, sommige zijn niet meer dan eendagsvliegers, andere houden het langer uit. In *Debutanten op het Binnenhof* – over nieuwe partijen die in het parlement voor beroering zorgden – het Algemeen Ouderen Verbond, dat van 1994 tot 1998 met zes zetels in de Kamer zat.



ving waarin haar werd opgedragen Batenburg met rust te laten, omdat ze anders zou worden vermoord. Tevens zou Verkerk haar fysiek hebben bedreigd. In oktober 1997 sleepte Nijpels oud-fractiegenoot Van Wingerden voor het gerecht, omdat hij haar van het toeëigenen van AOV-geld betichtte. Van Wingerden werd tot het betalen van een schadevergoeding veroordeeld. Door alle twisten ontstonden er diverse ouderenpartijtjes in de Kamer. Zij werkten volstrekt langs elkaar heen en hielden zich meer met hun eigen problemen bezig dan met het Kamerwerk. Nijpels deed onder de naam Senioren 2000 nog aan de verkiezingen van 1998 mee, maar tevergeefs; alle ouderenpartijen verdwenen uit het parlement.

Einde politiek sprookje

Er leek ruimte voor een ouderenpartij te zijn, maar toch ging het mis. In drie weken tijd moesten het verkiezingsprogramma, een promotiefilmpje, folders en affichemateriaal worden geproduceerd; dat was te veel van het goede. Ook moest een kandidatenlijst worden opgesteld. Wegens tijdgebrek konden de kandidaten onvoldoende worden gescreend. Velen ontbrak het aan politieke ervaring en bovendien stonden de neuzen niet dezelfde kant op. Ook kon het AOV pas na de Tweede Kamerverkiezingen met het opzetten van een partijorganisatie beginnen. Veel werkzaamheden waren daarom informeel via vrienden en bekenden uitgevoerd. In april 1994 verwoordde Nijpels haar angst: "Het gekonkel en geruzie, de afspraakjes, het komt bij elke partij voor. Het is een manier van politiek bedrijven die mij niet zint."¹ In 1998 ging de partij aan interne twisten ten onder.

De programmaminister: een verwarrende of verrassende figuur?

Hans Klok reageert op het artikel 'De programmaminister, een verwarrende figuur', dat in het juni/juli-nummer van *Openbaar bestuur* verscheen.

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het artikel 'De programmaminister, een verwarrende figuur', van prof. mr. J.W.M. Engels in het juni/juli-nummer van *Openbaar bestuur*.

Engels schetst een boeiend historisch beeld van de staatsrechtelijke en feitelijke positie van ministers zonder portefeuille. Hij stelt onder meer dat "de afwezigheid van enige zelfstandige beheersbevoegdheid voor ministers die niet met de leiding van een ministerie zijn belast, niet alleen in overeenstemming is met het grondwettelijke stelsel, maar ook volkomen in lijn met de geldende staatsrechtelijke regels voor de rijksbegroting". Zijn conclusie dat met de programmaminister ook in die zin staatsrechtelijk niets nieuws onder de zon is, verdisconteert echter niet alleen bijzondere aspecten die rond de programmaminister zijn geregeld. Om de staatsrechtelijke positie van de programmaminister op waarde te kunnen schatten, is het nuttig een aantal staatsrechtelijke feitelijkheden op een rij te zetten.

De minister voor Jeugd en Gezin en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie zijn bij Koninklijk besluit van 22 februari 2007 als minister zonder portefeuille benoemd, belast met respectievelijk aangelegenheden betreffende Wonen, Wijken en Integratie en Jeugd en Gezin, met inbegrip van het daarbij behorende programma.¹ Zij zijn derhalve staatsrechtelijk niet belast met de leiding over een (*programma*)ministerie.² De minister voor Jeugd en Gezin is bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gehuisvest, de minister voor Wonen, Wijken en Integratie bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Eigen (programma)begroting

Een nieuw element is dat de programmaminister, conform het Coalitieakkoord, de beschikking heeft gekregen over een eigen (*programma*)begroting. Bij Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet is daar-

toe artikel 19a ingevoegd, dat stelt dat de minister voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van jeugd en gezin (mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de minister voor Wonen, Wijken en Integratie).³ Zij beheren daartoe een eigen begrotingshoofdstuk met programmagelden. De ministers die belast zijn met de leiding van een ministerie, blijven het apparaat en de bedrijfsvoering van hun ministerie beheren, ook waar dit met de begrotingsuitvoering van de programmaminister samenhangt. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat in verband met de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de Rijksgebouwendienst de programmabegroting van WWI mede namens de minister van VROM wordt ondertekend.⁴

De programmagelden zijn dus als het ware uit de departementale begroting getild. Op de vraag of dit in overeenstemming is met artikel 44 van de Grondwet, wordt in de memorie van toelichting gesteld dat de "grondwetgever het bij de grondwetsherziening van 1983 aan de wetgever heeft gelaten te bepalen wie verantwoordelijk is voor het beheer van een begroting".⁵ Zolang een minister verantwoordelijk is en blijft, lijkt tegen een zelfstandige programmabegroting geen groot staatsrechtelijk bezwaar. De wijziging van de Comptabiliteitswet heeft een blanco advies van de Raad van State ontvangen en is als hamerstuk door de Tweede en Eerste Kamer aanvaard. Met ingang van het begrotingsjaar 2008 zal als gevolg daarvan de financiële verantwoording over het programma door de programmaministers gebeuren.

Is hiermee de staatsrechtelijke staat van verwarring compleet of biedt de figuur van de programmaminister juist verrassend nieuwe grondwettelijke perspectieven voor de huidige departementale verantwoordelijkheidsverdeling? Het laatste woord is hier waarschijnlijk nog niet over gesproken.

[1] *Staatscourant*, 2007, 41, p. 9.

[2] Handelingen Tweede Kamer, 2007-2008, nr. 87, blz. 6224-6225.

[3] *Staatsblad*, 2007, 489.

[4] Kamerstukken 2007-2008, 31 200 XVIII, nr. 3.

[5] Kamerstukken 2007-2008, 31 204, nr. 3 en Kamerstukken 1980-1981, 16 035, nr. 11, p. 5



Jan Willem Brouwer en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet-De Quay 1959-1963. Regeren zonder rood*, Amsterdam: Boom, 2007, ISBN 978 90 8506 354 4

Opbouw van de verzorgingsstaat

Wim Kan gaf met zijn 'Lijmen Jan' het kabinet-De Quay een muzikaal logo, dat veel langer bleef naklinken dan de daden van het kabinet. De premier maakte een zwakke indruk en de crisis, die Kan tot zijn geslaagde meezinger inspireerde, was eerder de manifestatie van een politiek onvermogen van de minister van Volkshuisvesting, Ch van Rooy, dan van een ernstig conflict tussen het extraparlamentaire kabinet en de volksvertegenwoordiging. *Regeren zonder rood*, het helder en vlot geschreven zevende deel van de naoorlogse parlementaire geschiedenis van het Nijmeegse Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, doet een geslaagde poging om tot een afgewogen plaatsbepaling van De Quays kabinet te komen.

De Quay was premier tegen wil en dank. Hij voelde zich niet in de Haagse politiek thuis, maar durfde geen 'nee' te zeggen toen Romme en Beel voor hem de ministersploeg en het regeerprogramma hadden gemaakt. Toch was De Quay ondanks zijn persoonlijk onbehagen, geen slechte premier. Zeker, zijn presentatie en optreden in de Kamers was de eerste jaren stuntelig, maar als voorzitter van de ministerraad was hij uiterst kalm en daardoor effectief. Dat was een grote verdienste, want juist dankzij de hoge kwaliteit en ervaring van de ministersploeg, was dat niet vanzelfsprekend. J. Zijlstra ontpopte zich als minister van Financiën met zijn nieuwe begrotingsdiscipline tot een soort financieel premier, die zich met alle belangrijke zaken bemoeide en probeerde de besluitvorming naar zijn hand te zetten. Behalve Van Rooy kende het kabinet ook andere zwakke ministers als J.J. van Aartsen, minister van Defensie S.H. Visser en

A. Beerman van Justitie. Naast Zijlstra waren Cals, Luns, Klompé, Veldkamp, De Pous en Luns sterke bewindspersonen, terwijl anderen minder excelleerden. De Quay groeide in zijn rol van premier, vooral in zijn presentatie, het kabinet maakte hij tot een hecht team, een bijzondere verdienste bij zoveel grote ego's.

Het boek maakt duidelijk dat ondanks de rechtse signatuur het kabinet-De Quay een vooruitstrevend beleid voerde. Dat nam niet weg, dat binnen de coalitie de confessionele fracties – met name de linkervleugels, vaak verbonden met de vakbeweging – zich roerden en het kabinet voor de voeten liepen. Liberalisering van de huren en minder subsidies voor eerste levensbehoeften in combinatie met een vrijer prijsbeleid, waren onderwerpen waarin de partijvleugels met de oppositionele Partij van de Arbeid beweerden dat dit over de ruggen van de werknemers ging. In de ideologische sfeer ging de discussie om de commerciële omroep niet anders. De scheidslijnen liepen vaak door de regeringspartijen heen, maar het was voor de PvdA moeilijk als nieuwe oppositiepartij daarbij garen te spinnen.

Dat vond niet alleen zijn oorzaak in de nieuwe rol in het parlementaire spel. *Regeren zonder rood* legt grote nadruk op de interne partijtegenstellingen, zoals in het geval van de VVD aan weerszijden van het Binnenhof tussen Oud en Van Riel, en het vertrek van fractievoorzitters die in de jaren vijftig de Haagse arena hadden gedomineerd: Romme, Burger, Bruins Slot en Tilanus. Dat creëerde een machtsvacuüm. Het steeds beter functionerende kabinet gebruikte dat nog al eens door een 'onaanvaardbaar' uit te spreken of een motie niet uit te voeren. *Regeren zonder rood* laat zien, dat onder De Quay veel nieuwe wetgeving tot stand kwam, die een nieuw tijdperk inluidde, vooral bij de opbouw van de verzorgingsstaat. Veldkamp wist een groot aantal nieuwe sociale wetten in het *Staatsblad* te krijgen, Klompé haar Algemene Bijstandswet en Cals zijn Mammoetwet voor het middelbaar onderwijs. Ook aan de dekolonisatie kwam een einde met het Akkoord van New York, dat de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië definitief regelde zonder dat het zelfbe-

schikkingsrecht van de Papoea's was gegarandeerd. Dat was niet de uitkomst die de regering sinds 1950 had nagestreefd, maar Amerikaanse druk en Indonesische dreiging met geweld dwongen de regering ertoe het hoofd in de schoot te leggen en de ongewenste uitkomst te aanvaarden. In deze kwestie trad vooral de regering handelend op en had zij ondanks de afbrokkelende steun, vooral van de ARP, toch het vertrouwen van het overgrote deel van het parlement. Dat het Nieuw-Guineabeleid niet het persoonlijke beleidsterrein van minister Luns was maar kabinetsbeleid en dat Luns de Kamercommissie in vergaderingen achter gesloten deuren goed informeerde is een belangrijke, nieuwe uitkomst van deze studie. *Regeren zonder de PvdA* was voor tijdgenoten waarschijnlijk in de eerste plaats een trendbreuk met de rooms-rode coalitie die sinds 1945 de koers van het schip van staat had bepaald. Achteraf kan men constateren, dat de trendbreuk zich toch vooral bij het beleid voordeed. Nieuw beleid werd geïnitieerd, vaak met steun van de grootste oppositiepartij. Bij dit alles blijft twijfel bestaan of de doelstelling van de serie en ook van dit deel is gerealiseerd, namelijk de politieke spanning in het dualistische parlementaire stelsel in beeld te brengen. De serie is begonnen als een brede, meerdelige parlementaire wetgevingsgeschiedenis en vanaf deel 5 veranderd in een analyse per kabinet in één band. Het is blijkbaar erg moeilijk van de oorspronkelijke thematische aanpak afscheid te nemen. Na een paar algemene hoofdstukken over verkiezingen, kabinetsformatie, het parlementaire werk en 'lopende en onomstreden zaken' behandelt *Regeren zonder rood* in thematische hoofdstukken de belangrijkste onderwerpen waarover kabinet en volksvertegenwoordiging met elkaar van mening verschilden. Dat leidt ertoe, dat de lezer wel ervaart wat de politieke spanning in elk van die dossiers is, maar niet hoe de politieke spanningsboog in de gehele periode verliep door samenhang of samenloop van dossiers. Een chronologische hoofdstructuur met thematische lijnen zou dat kunnen verwezenlijken. Ook is meer eigen analyse wenselijk. Nu dui-

den de auteurs de gebeurtenissen doorgaans op basis van perscommentaren. Dat neemt niet weg, dat het CPG trots op dit zevende deel kan zijn.

Prof. dr. Albert E. Kersten, diplomatieke geschiedenis Universiteit Leiden



Tesseltje de Lange, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, Den Haag: Boom, 2007, ISBN 978 90 5454 902 4

Arbeidsmigratie

Tesseltje de Lange onderzoekt in haar proefschrift *Staat, markt en migrant* hoe de Nederlandse staat sinds de Tweede Wereldoorlog heeft geprobeerd de arbeidsmigratie naar Nederland te reguleren en welke maatschappelijke discussies daarover zijn gevoerd. De onderzoeksvraag is of er in de periode van 1945 tot 2006 verandering is waar te nemen in de rol van staat, markt en migrant bij de regulering van arbeidsmigratie naar Nederland en hoe die mogelijke veranderingen zijn te verklaren. De auteur onderscheidt vier perioden: de naoorlogse tot 1960, de grootscheepse werving van 1961 tot 1975, de zoektocht naar een restrictiever toelatingsbeleid van 1976 tot 1990 en de periode 1991 tot 2006 die zij als 'globalisering en het gastarbeidertrauma' typeert: de overheid reguleert verder. Daarnaast worden twee hoofdstukken aan het toelatingsbeleid voor hooggeschoolden en voor migranten in de zorgsector gewijd. De internationale regelgeving, in het bijzonder in het kader van de Europese eenwording, werd in de onderzochte periode een steeds belangrijker aspect die de beleidsvrijheid op nationaal niveau inperkte. Binnen de overheid waren de departementen van Justitie en Sociale zaken belangrijke actoren, die voortdurend met elkaar over het te voeren beleid in een strijd waren gewikkeld. Aanvankelijk was Sociale zaken de

belangrijkste actor binnen de overheid, maar deze positie is geleidelijk aan door Justitie overgenomen. In de strijd over de vraag hoe de toelating van arbeidsmigranten te reguleren speelden ook vakbonden en werkgeversorganisaties een belangrijke rol. Uitvoerig worden de politieke en maatschappelijke debatten besproken die over de in te zetten beleidsinstrumenten gingen. Cruciale vragen waren hoe de tijdelijkheid van arbeidsmigratie gereguleerd kon worden en, zeker in tijden van hoge werkloosheid, hoe het Nederlandse arbeidspotentieel te activeren waardoor arbeidsmigranten minder nodig waren. Hoewel in het bijzonder na 1970 een diversiteit aan instrumenten is voorgesteld en deels ingevoerd om de arbeidsmigratie een tijdelijk karakter te geven, was het beleid weinig succesvol. Zo stelde in de beginjaren zeventig de regering een vertrekpremie voor wanneer arbeidsmigranten binnen drie jaar weer zouden vertrekken. De premie, in de wandeling 'oprotpremie' genoemd, stuitte op groot maatschappelijk en politiek verzet en werd daardoor ingetrokken. In die periode zette de Tweede Kamer zich sterk in voor een goede rechtspositie voor toegelaten arbeidsmigranten. Na 1990 was de aandacht van de Tweede Kamer vooral op maatregelen gericht om de rechtspositie van arbeidsmigranten te beperken. Hoewel er inmiddels al veel publicaties over de geschiedenis van de arbeidsmigratie in Nederland zijn verschenen, is dit boek toch een waardevolle aanvulling. Het geeft een vrijwel volledig overzicht van het overheidsbeleid voor de arbeidsmigratie en de daarmee verband houdende vraagstukken. In deze beleidsanalyse is een ruime plaats ingeruimd voor de politieke en internationale context waarin dit beleid zich heeft afgespeeld, de rol en positie van de beleidsactoren, zoals departementen, vakbonden en werkgeversorganisaties, en de beleidsuitvoering. Maar zeker zo interessant is de analyse van de plannen die het niet haalden en de worsteling van de overheid om te trachten vat op de complexe problematiek van de arbeidsmigratie te krijgen.

Dr. Martin Kraaijestein, Erasmus Universiteit Rotterdam



Dennis de Kool, *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Rotterdam: Boom, 2007, ISBN 978 90 8559 325 6

Monitoring in interbestuurlijke relaties

In zijn proefschrift wijst Dennis de Kool erop dat monitoring, het systematisch volgen van beleidsrelevante ontwikkelingen, structureel in het beleidsproces is ingebed. De auteur plaatst de inzet van monitors binnen het *new public management*, de zoektocht naar nieuwe sturingsvormen en de hernieuwde aandacht voor toezicht en verantwoording. Desondanks signaleert De Kool een gebrek aan inzicht in de feitelijke doorwerking van monitoring, zeker indien wordt erkend dat de perceptie van verschillende actoren hierover kan verschillen. Monitoring gebeurt vaak interbestuurlijk en de perceptie van een lokaal bestuur over noodzaak en nut van het monitoringsinstrumentarium of over de mate waarin monitoring de lokale autonomie aantast, kan verschillen van de perceptie bij de provinciale of centrale overheid. De Kool onderscheidt drie manieren waarmee de rol van monitoring in het beleidsproces kan worden beoordeeld. Deze vallen grofweg te herleiden tot de *rational choice theorie*, theorieën over machtsverhoudingen die incrementele beleidsvorming tot gevolg hebben en de sociologische variant van het institutionalisme die de aandacht vooral richt op de wijze waarop regels, waarden en normen het beleid bepalen. Deze benaderingen zijn tot stereotypen uitgewerkt. Aan de hand van de vooropgestelde benaderingen verduidelijkt de auteur vervolgens hoe verschillende actoren met verschillende verwachtingen monitoring beoordelen. Hij gaat systematisch te werk en dat komt ten goede aan het doorzicht dat de lezer krijgt in de opbouw van het onderzoek en structureert de weergave van de onderzoeksresultaten. Maar deze strakke opbouw bevordert het leesplezier niet. Toch bieden de *case-studies* een interessante

inkijk in de manier waarop monitors in interbestuurlijke relaties doorwerken. Zo wijst de auteur op enkele spanningsvelden: de worsteling tussen de behoefte aan het stellen van concrete doelen en het vasthouden aan vage ambities vanuit angst voor een harde afrekening. De Kool geeft aan dat monitoring binnen *new public management* kan worden geplaatst. Omdat de kritiek op dit concept de laatste jaren fel is gegroeid, kan ook monitoring in de toekomst kritische analyses verwachten, niet alleen vanuit de vraag hoe monitoring als instrument kan worden verbeterd – de conclusies van De Kool geven een veelheid aan suggesties en inzichten – maar ook vanuit de duidelijke stellingname dat monitoring geen doel op zichzelf is, maar een middel om het beleid te verbeteren.

Dr. Trui Steen, Universiteit Leiden



Caroline Kuijper, *Succesvolle Intervisie: Handleiding voor het benutten van deskundigheid en ervaring binnen organisaties*, Den Haag: Academic Service, 2007, ISBN 978 90 5261 513 4

Intervisie in organisaties

Helaas blijft kennis en ervaring vaak persoonsgebonden. Verlaat iemand een organisatie, dan is zijn waardevolle kennis ook weg. Jammer, want organisaties zouden daadkrachtiger kunnen zijn wanneer ze ervoor kunnen zorgen dat de kennis beklijft of wanneer die kennis kan groeien. Het stimuleren van het lerend vermogen van een organisatie is echter een lastige klus.

Het duizelt de moderne manager van managementboeken die zachte en nog zachter klinkende methodieken erbij slepen om medewerkers en de organisatie naar dit hoger plan te tillen. De kern komt toch vaak op hetzelfde neer: leren zit in het verzamelen en combineren van bestaande kennis. Zo ontstaat nieuwe kennis, innovatie. Veel praktische technieken hebben helaas last van dat *softe*

imago. Toch is dat niet helemaal terecht. Zo nu en dan lukt het een auteur de wolligheid achter zich te laten en pragmatisch zijn.

In haar tweede boek, *Succesvolle intervisie*, presenteert (procesbegeleider, trainer en coach) Caroline Kuijper een techniek die organisaties helpt kennis te vangen, en die tegelijk heel toepasbaar blijft. In vogelvlucht laat ze zien wat intervisie is en hoe je intervisie succesvol in de praktijk kunt toepassen. Intervisie heeft als doel het individu in zijn persoonlijke groei en professionaliteit te stimuleren. Door (vakinhoudelijke) kennis en ervaringen structureel met collega's te delen, draagt het bij aan het lerend vermogen van een organisatie. Diverse auteurs op het gebied van innovatie en lerende organisaties benadrukken het belang van een continue ontwikkeling voor de organisatie. Vaak blijft het echter bij wat algemeenheden zoals coachend management, supervisie, workshops en teambuilding. Naar mijn mening integreren ze zelden taakhoudelijkheid, persoonlijke vaardigheden en specifieke interne organisatiesituaties in een wederzijds leerproces. Intervisie is een van de schaarse methoden om persoonsgebonden kennis op no-nonsense manier binnen een organisatie te verspreiden en te borgen, wat de techniek waardevol maakt. Intervisiesessies vinden in een groep (van vier tot acht) collega's plaats, waarbij (vakinhoudelijke) onderwerpen of werksituaties worden besproken. Vertrouwen, respect en een open instelling zijn de basis van de sessie. Intervisies zijn dus duidelijk wat anders dan vergaderingen en beoordelingsgesprekken en vragen een specifieke set van kennis en vaardigheden. Intervisie kent vele onderdelen en diverse vaardigheden die voor een goede uitvoering relevant zijn. Kuijper behandelt dan ook erg veel in de beschikbare ruimte. Toch slaagt zij erin concreet en duidelijk te blijven. Voor diegene die de tijd neemt het rustig te lezen, is dit boek een bijzonder praktisch, compact maar duidelijk startpunt. Kuijper behandelt in zo'n honderd pagina's veel facetten van intervisie. Ik moet bekennen dat ik in eerste instantie wat sceptisch was: weer een boekje dat op een *hype*

meelift en in te weinig pagina's te veel duidelijk wil maken. Maar uiteindelijk is de conclusie dat het werk erg helder en toepasbaar is geschreven. Hoewel het begeleiden van een intervisiesessie niet iedereen gegeven is, zal een moderne HRM-manager er zeker mee uit de voeten kunnen. Voor achterliggende technieken en voor de vraag hoe intervisie in specifieke situaties is toe te passen, is dit boek waarschijnlijk te licht. Maar voor de manager die met de techniek kennis wil maken of voor een team dat intervisiesessies wil organiseren, biedt dit boek veel bruikbaar. Voor hen die enige ervaring met (groeps)coaching of een sessiemoderator hebben, zal het zeker een goede gids zijn in de eerste stappen naar intervisie.

Arnout Drenthel, onderzoeks- en adviesbureau *Qurious*



Bas Heijne, *Onredelijkheid*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2007, ISBN 978 90 234 2666 0

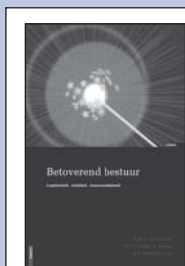
Verlangen naar geborgenheid

De publicist Bas Heijne staat bekend als een intellectueel die zich met enig genoegen tegen de vloek van het verachtelijke populisme afzet. In zijn nieuwe essay *Onredelijkheid* toont hij in een elegante stijl mededogen met de opinies van de gewone man. Heijne erkent dat angstige gevoelens over de dreiging van de globalisering, de onbeheersbare immigratie, de opkomst van de islam en het Europese avontuur serieus dienen te worden genomen. Bas Heijne voert ons terug naar zijn jeugd, naar het dorp Zwanenburg. Iedereen wendde zich nog in het humanistische vooruitgangsgeloof, racisme was het enige kwaad dat ferm moest worden bestreden. Onbewust conformeerde hij zich aan de links-liberale idealen uit de jaren zestig en zeventig: de behoefte van een groepsiden-

titeit was een achterhaald idee, het hebben van nationale gevoelens was een bedenkelijk streven en godsdienst was een aflopende, achterhaalde zaak. Hij schrijft: "Kijk je terug, verbind je die drie dragende idealen uit mijn jeugd met elkaar, dan zie je dat ze alle drie teruggaan op een bijna ideologische afkeer van de menselijke behoefte aan identiteit." De werkelijkheid is weerbarstig gebleken. Het drama van Srebrenica heeft geleid tot ontuchtering en meer realiteitszin. Onder invloed van Pim Fortuijn zijn de grote vragen over identiteit en eigenheid teruggebracht in het domein van de politiek. Nationalisme is geen vies woord meer en ook het geloof is terug. Aan de hand van mooi gekozen voorbeelden stelt Heijne vast dat mensen een onbedwingbare behoefte hebben ergens bij te horen. Daar is niets op tegen, zo meent hij. Je identificeren met een groep en daar een zekere identiteit aan ontleenen, hoeft helemaal niet verwerpelijk te zijn. Kosmopolitisme en sympathie voor de Europese eenwording hoeven niet te betekenen dat het nationale gevoel zou moeten verdwijnen. Een gemeenschap en een gemeenschappelijke moraal zorgen voor een beschermende bedding. Een mens kent bovendien meerdere identiteiten, het is verkeerd en dwaas de mens alleen maar vanuit zijn religieuze identiteit te zien. Er zit wel een potentieel gevaar in het terugtrekken in eigen kring en verheerlijking van de eigen identiteit. Halverwege het essay vraagt Heijne zich af: "We hebben niets tegen verscheidenheid. Maar hoeveel eigenheid van anderen kunnen we verdragen? En wanneer slaat het recht op eigenheid om in onverdraagzaamheid?" Wat nu het dragende fundament zou moeten zijn van een maatschappij die uit verschillende culturen en religies bestaat, daarover laat Heijne zich niet uit. Hij zegt dat het publieke domein zo neutraal mogelijk moet zijn. Het gaat erom een kleine, houdbare wereld te maken in het besef dat de grote wereld zich niet laat negeren. Maar wat te doen met personen in het publieke domein die om religieuze redenen niet de hand wensen te schudden, vrouwen verplichten een hoofddoek te dragen, zich in een boerka hullen of homo's niet in de echt willen verbinden? En tot slot, moeten we wel zo nodig op zoek naar

een nieuwe identiteit? Op dit soort vragen, in termen van gedeeld burgerschap, blijft Heijne het antwoord schuldig.

*Dr. Hans Werdmölder, Universiteit Utrecht/
Roosevelt Academy Middelburg*



E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen & S. Kensen,
Betoverend bestuur, legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid, Den Haag: Lemma, 2007,
ISBN 978 90 5931 504 4

Anders denken

Betoverend bestuur, legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid is een verfrissend boek. Het kan worden gelezen als een warm pleidooi voor nieuwe vormen van bestuurlijk samenspel. Sleutelwoorden zijn: vitaliteit en meervoudigheid, vitaliteit als tegenhanger van dolgedraaide rationaliteit, meervoudigheid als antwoord op een werkelijkheid die zich niet in één enkele tendens laat vangen. Daarmee staat dit boek midden in de actualiteit. Het zet zich sterk af tegen systeemdenken, rationalisering en beheer in de wereld van het bestuur. Deze worden gezien als doorgeslagen erfenissen van de Verlichting. Alles moet helder, transparant en te verantwoorden zijn, niets mag aan het toeval worden overgelaten, verbeelding, vertrouwen of verrassing en spontaniteit. *Betoverend bestuur* daagt uit tot anders denken. Ten eerste in de grijze intermezozo's met bestuurlijke sprookjes die de lezer aan het denken zetten. Tussen deze 'levenswijsheden' wordt in vijf delen op de *onttovering* van bestuur en samenleving ingegaan. Het eerste deel gaat over onttovering. Vooral de uitwassen van (te veel) rationalisering en beheersbaarheid worden helder belicht. Het tweede deel behandelt *gevoelens* van eroderende legitimiteit. Het medicijn hiertegen is verbinding: relaties tot stand brengen, liefst op lokaal en concreet niveau. Dit vraagt om uitwisseling van ervaringen en dat gaat soms op het gevoel. Er zijn verhalen voor

nodig en emotie mag een rol spelen. Hoe je dit concreet kunt aanpakken, wordt in het derde deel van het boek beschreven met verschillende interessante cases over leefbaarheid in steden. De slotsom van dit deel is dat het meer nut heeft in *reinvventing tradition* te investeren, dan in *reinvventing government*. Hoe deze traditie opnieuw kan worden uitgevonden, wordt in het vierde deel besproken, de acceptatie van onvolkomenheden. De wereld is hybride en meervoudig. Dit uitgangspunt geeft de mogelijkheid met nieuwe (bestuurlijke) verhalen te experimenteren. De zorgsector maakt duidelijk dat leiding geven in een hybride context vooral een kwestie is van flexibel omgaan met paradoxen. Dit is wel wat anders dan beheersing van het systeem. Daarvoor komt *governance* in de plaats, waarmee wordt bedoeld dat een overheid erkent dat er meerdere werkelijkheidsvisies mogelijk zijn en de macht gefragmenteerd en voortdurend in beweging is. Dit vraagt om samenspel in arrangementen. Hoe dit samenspel methodisch kan worden uitgewerkt wordt in het laatste deel van het boek beschreven. Verplichte kost voor bestuurswetenschappers die praktische aansluiting bij de actualiteit zoeken. Relevant onderzoek is betrokken onderzoek, er is gevoel voor context nodig om onderzoek realistisch te laten landen. Dit vraagt een wetenschapsopvatting die de Verlichting ver voorbij gaat, maar ook teruggrijpt op waar die Verlichting ooit mee begon, het vermogen je te verwonderen en daar een gepassioneerd verhaal over te vertellen. *Betoverend bestuur* is zo'n verhaal.

*Dr. H.B. Tirion, provincie Friesland en
Rijksuniversiteit Groningen*

Vergelding of Preventie?

Sinds het jaar 2000 is in ons land vijftien keer een levenslange gevangenisstraf opgelegd. Het komt zelden voor dat zo'n veroordeelde nog voor zijn dood vrij komt, dat kan alleen wanneer gratie wordt verleend. Dit gebeurt echter bij uitzondering. De laatste halve eeuw zijn slechts twee gevallen bekend, in 1975 en in 1986 kwam een tot levenslang veroordeelde voortijdig vrij wegens bijzondere omstandigheden.

Non quia peccatum est, sed ne peccetur. Straffen niet 'omdat er gezondigd is', doch 'opdat er niet meer gezondigd wordt'. Dit beginsel is een van de twee uitgangspunten waarop ons strafrechtstelsel is gebaseerd. Het andere beginsel is vergelding, gebaseerd op de gedachte dat misdaad moet worden gewroken, het slachtoffer of de nabestaanden dienen genoegdoening te krijgen. Bij het Lockerbie-proces konden verscheidene nabestaanden het moeilijk verkroppen dat een van de verdachten werd vrijgesproken.

In plaats van dat ze blij waren dat deze man niet schuldig was bevonden, ervoeren zij de vrijspraak als een tekort aan wraking. Het beginsel van wraak is nauw verwant aan het oudtestamentische principe van oog om oog, tand om tand. Het oogmerk van preventie is misdadigers door bestraffing zodanig af te schrikken dat nieuwe misdaden worden voorkomen. Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd, dat een delinquent die geen mogelijkheid meer heeft in herhaling te vervallen, niet zou hoeven te worden gestraft. Neem als voorbeeld een frauderende bankier. Na ontdekking zal deze man ontslag krijgen en nooit meer in het bankwezen aan de slag kunnen gaan. Herhaling van bankfraude is dan ook ondenkbaar, simpelweg omdat hij er de gelegenheid niet meer toe krijgt. Preventie zou in dit geval dus overbodig zijn. Deze vlieger gaat echter niet op. Want preventie moet niet alleen voorkomen dat de dader in herhaling zal vallen. Zij dient tevens als afschrikwekkend voorbeeld voor andere potentiële criminelen. Men spreekt in dit verband van individuele naast generale preventie. Om het verschil tussen preventie en vergelding te verduidelijken, placht mijn vroegere leermeester in de rechtsfilosofie zijn studenten twee hypothetische voorbeelden voor te leggen. Stel een moordenaar moet worden berecht. Nu is toevallig bekend dat morgen de wereld zal vergaan. Hanteer je het principe van preventie, dan hoef je niets anders te doen dan de delinquent tot morgen op te sluiten. Ga je echter van vergelding uit, dan zul je vandaag nog de dader ter dood moeten veroordelen. Maar

niet alleen dat. Dit vonnis zal nog dezelfde dag ten uitvoer moeten worden gebracht, ook al weet je dat morgen de voorzienigheid het zal voltrekken.

Periodieke toetsing

Bij een veroordeling tot levenslange gevangenisstraf bepaalt het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat op een zeker moment preventie bij straftoemeting moet prevaleren boven vergelding. Na verloop van zo'n vijftien tot twintig jaar dient volgens dit verdrag een onafhankelijke rechter periodiek te toetsen of de straf nog adequaat is om een eventuele herhaling van de misdaad te voorkomen of dat het louter nog een kwestie van vergelding is. In het laatste geval moet de delinquent in vrijheid worden gesteld. Hetzelfde regelt het Statuut van het Internationaal Strafhof in Den Haag. Bij een levenslange veroordeling moet na vijftientwintig jaar worden bekeken of de veroordeelde voor strafvermindering in aanmerking komt. In ons strafrechtstelsel kennen we een dergelijke toetsing niet. Hier betekent levenslang ook daadwerkelijk levenslang. Alleen gratie kan daar verandering in brengen, maar dat is uitdrukkelijk een gunst, geen recht.

Over preventie en vergelding wordt in ons land verschillend gedacht. Het voormalig Kamerlid Eerdmans diende een initiatiefwetsvoorstel in om een minimumstraf van vijftien jaar voor moord en van tien jaar voor doodslag in te voeren. Als motief voerde hij aan dat bij ons "vergelding een ondergeëvalueerde functie van straffen" is. Te vaak komen daders volgens hem met een lichte straf weg, omdat de rechter met allerlei verzachtende omstandigheden rekening houdt. De Raad van Strafrechttoepassing neigt daarentegen naar preventie en bepleitte in 2006 het hier beschreven systeem van rechterlijke toetsing in te voeren.

Eerwraak en bloedwraak zijn naaste verwanten van de vergeldingsgedachte. Verwerping van beide behoeft hier geen betoog. Een waarschuwing om ook met vergelding als norm voor straftoemeting behoedzaam om te gaan? Rechtspraak, die bestraffing meer ter voorkoming en minder ter wraking hanteert?

Cultureel erfgoed: wat bewaren we?

Archiven en historische musea zijn belangrijke verzamelplekken van Nederlands cultureel erfgoed. Ook bij monumentenzorg en archeologie staat behoud van onze materiële cultuur centraal. Sinds 1990 worden de erfgoedverzamelingen samen wel de *Collectie Nederland* genoemd. Wat moet daartoe worden gerekend en hoe groot is die collectie?

In het algemeen is men het er over eens dat er in de loop van de tijd veel, nogal ongestructureerd (musea) en eenzijdig (archieven) is verzameld. Er zal moeten worden geselecteerd en daarom is er aandacht voor *erfgoedselectiebeleid*. Waartoe leidt dat in de praktijk? Blijft de samenhang die in het begrip Collectie Nederland ligt besloten, voor ogen, of raakt dit door taaiheid van de materie en de ermee verbonden inzet en kosten op de achtergrond? Dat zou niet moeten, want naast het historische 'verhaal van Nederland' is een coherent beeld van ons materiële culturele erfgoed dringend gewenst. Hoe is de stand van zaken in de belangrijkste sectoren? En hoe moet het verder?

Kilometers archiefstukken

Systematisch archiveren gebeurt sinds het begin van de 19^e eeuw. Tegenwoordig zijn er in Nederland ruim 300 openbare archiefbewaarplaatsen. Verreweg de meeste daarvan zijn overheidsarchieven. Bij de archiefbewaarplaatsen van de overheid werd in 2000 volgens het CBS 645 strekkende kilometer aan papieren documenten bewaard, bijna tweeënhalve keer de afstand Groningen - Maas-tricht, niet plat naast elkaar gelegd, maar tegen elkaar aan gestapeld!¹

Het verband tussen geschiedschrijving en archiefcollecties is niet zonder complicaties. Natuurlijk zijn in archieven uiterst belangrijke bronnen voor onze geschiedenis te vinden, maar toch staat bij de selectie van te archiveren materiaal de historische relevantie daarvan niet op de eerste plaats. Overheidsarchieven, de naam zegt het al, richten zich van oudsher primair op het bewaren van overheidsdocumenten en die zijn voor onze geschiedschrijving niet allemaal even relevant. Daar komt bij dat overheden primair bepalen wat er wordt bewaard en niet historici die het verleden gewoonlijk vanuit een breder perspectief bezien. Een gevolg van deze selectiemethode is bijvoorbeeld dat in het Nationaal Archief lang niet alle voor de geschiedschrijving belangrijke persoonlijke archieven van de Nederlandse ministers-presidenten zijn te vinden, maar wel 1465 meter informatie over besluiten van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland tussen 1844 en 1945.

Deze onevenwichtigheid in archiefcollecties wordt sinds 1995 nog eens sterk bevorderd door de toen aangenomen Archiefwet, waarin de termijn waarbinnen overheden hun stukken aan archiefbewaarplaatsen moeten overgedragen van vijftig naar twintig jaar is verkort. Als gevolg hiervan moeten sindsdien immense hoeveelheden documenten van de na de Tweede Wereldoorlog als kool gegroeide overheden en hun vele organen naar archiefbewaarplaatsen worden overgebracht. Digitalisering kan bij gebrek aan duurzaamheid daarbij

Het verband tussen geschiedschrijving en archiefcollecties is niet zonder complicaties

nog geen verlichting bieden.² Bij de uitvoering van deze omvangrijke taak, die de hoeveelheid papieren archiefmateriaal op termijn met nog eens honderden kilometers zal doen toenemen, wordt de vraag wat er precies moet worden bewaard, steeds indringender gesteld. Op zoek naar oplossingen voor de gigantische hoeveelheid archiefmateri-



foto: Nationaal Archief, Den Haag

Door het wegwerken van grote achterstanden groeit de hoeveelheid papieren archiefmateriaal explosief verder, waardoor de vraag wat er precies moet worden bewaard steeds indringender wordt gesteld.

[1] <http://statline.cbs.nl/archieven/kerngegevens>.

[2] *Een demeterende overheid?*, Rijksarchiefinspectie, Den Haag 2005.

[3] Rapport van de Commissie Waardering en Selectie, september 2007.

foto: Nationaal Natuurhistorisch Museum Naturalis



De 'uilencollectie' van Museum Naturalis.

aal heeft een commissie onder leiding van de Leidse hoogleraar archivalie Charles Jeurgens het rapport *Gewaardeerd verleden* uitgebracht.³ Daarin wordt voorgesteld bij archiefvorming af te stappen van het principe dat overheden in eerste aanleg zelf bepalen wat er moet worden bewaard. Er zou ook minder naar volledigheid hoeven te worden gestreefd. In plaats hiervan zouden archiefinstellingen moeten beoordelen wat het bewaren waard is. Daarbij zou in de eerste plaats naar het cultuurhistorische en erfgoedbelang van te archiveren collecties moeten worden gekeken.

Miljoenen objecten

Vanaf het einde van de 18e eeuw zijn, gewoonlijk met steun van overheden, in ons land honderden musea tot stand gekomen. Over het precieze aantal lopen de meningen uiteen. Op de *Museumserver* staan er 486, maar als alle openbare verzamelplaatsen waaronder oudheidskamers, kastelen, dierentuinen en hortussen worden meegeteld, zijn het er wel 1200. In ongeveer driekwart daarvan worden historische collecties bewaard. Er zijn tegenwoordig 29 rijksmusea met collecties van nationale betekenis. Hiernaast is er een aanzienlijke groep grote en middelgrote stedelijke, provinciale en particuliere musea. De meeste musea zijn echter kleine instellingen, die grotendeels en soms geheel op de inzet van vrijwilligers drijven. In al deze musea zijn in de loop van de tijd vele miljoenen objecten verzameld. Hoe meer de collecties groeiden en hoe ouder ze werden, hoe meer problemen er met het behoud en beheer ervan ontstonden. Hoewel de rijksoverheid eerder de verantwoordelijkheid voor het gehele museumbestel

altijd had geweigerd, was minister D'Ancona in de jaren negentig bereid musea (en archieven) bij achterstallig collectieonderhoud de helpende hand te bieden. Resultaat was het *Deltaplan voor het cultuurbehoud*, waardoor een groot aantal collecties van zowel rijks- als niet-rijksmusea werd geregistreerd, geconserveerd en gerestaureerd.⁴

Nadat met het Deltaplan collecties beter op orde waren gebracht, werden met het *Museum Inventarisatie Project* deelcollecties van musea in kaart gebracht met als doel de toegankelijkheid en bruikbaarheid ervan te vergroten.⁵ Inmiddels zijn de collecties van ongeveer 670 musea onderzocht en dat heeft geleid tot de inventarisatie van 7150 deelcollecties met bijna 38 miljoen objecten. Om deze kennis actueel te houden en permanent beschikbaar te hebben, wordt ze opgenomen in de door het Instituut Collectie Nederland beheerde *Collectiebalans* en de daarmee verbonden website www.collectiewijzer.nl.

De aandacht voor museumcollecties heeft de afgelopen jaren diverse knelpunten in beeld gebracht die niet alleen betrekking hebben op problemen als de kwaliteit van depots of de uitvoering van noodzakelijke restauraties, maar ook neteliger kwesties als de historische waarde van verzamelingen en de mogelijke afstoting ervan. Bij dit laatste gaat het zowel om bevordering van de collectiemobiliteit als om mogelijkheden overbodige objecten weg te doen, waardoor meer ruimte in vaak overvolle depots ontstaat.

Veel schot zit er echter nog niet in, want naast praktische belemmeringen lopen veel musea niet erg warm voor het idee van Collectie Nederland en daarmee verbonden ambities. De overheidshulp bij het op orde brengen van de collecties wordt weliswaar op prijs gesteld, maar het wordt minder gewaardeerd dat overheden in ruil voor de ondersteuning van musea een nadrukkelijke inzet verlangen bij de realisatie van politieke ambities die vooral op vernieuwing en maatschappelijke verandering zijn afgestemd. Zo sprak oud-staatssecretaris van Cultuur Medy van der Laan bij de presentatie van haar museumnota *Bewaren om teweeg te brengen*⁶ tot de musea: 'nou heb je die collectie en wat wil je er maatschappelijk mee teweeg brengen?'.⁷ Binnen de musea wordt deze neiging tot sturing vooral als modieus beschouwd en als een bedreiging van hun vanouds grote autonomie. In de museumwereld wordt ook opgemerkt dat politici graag willen scoren met prestigieuze nieuwe musea vol (vaak kostbare en volgens velen overbodige) technologische vernieuwingen, terwijl er voor basale taken als een goed collectiebeheer te weinig geld is.⁸

[4] Dijken, J.A. van, *Beheer en behoud in de delta; evaluatie Deltaplan voor het cultuurbehoud*, Den Haag, 2000. Pots, R. *Cultuur, koningen en democraten; overheid en cultuur in Nederland*, p. 380-382, Nijmegen, 2006 (3).

[5] www.musip.nl

[6] Ministerie van OCW, 2005.

[7] *NRC Handelsblad*, 2 december 2005.

[8] Vaessen, J. in *NRC Handelsblad*, 23 november 2005.

Hoeveel monumenten?

De eerste complete landelijke 'monumentenlijst' stamt uit 1933 en omvatte ongeveer 13.500 gebouwde objecten.⁹ Begin 2007 bevatte het door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten bijgehouden Monumentenregister 50.891 gebouwde objecten. Naast deze rijksmonumenten zijn er ook provinciale (± 850) en gemeentelijke monumenten (± 39.500). Bij het onderhoud van alleen al de rijksmonumenten worden als gevolg van structureel geldgebrek grote problemen veroorzaakt, waardoor grote restauratieachterstanden zijn ontstaan. Grote en belangrijkste gebouwen in dit stuwmeer, zoals kerken, stadhuizen en kastelen, worden *kanjermonumenten* genoemd. Voor restauratie hiervan zijn de afgelopen jaren extra financiële middelen beschikbaar gesteld, maar daarvoor wordt de onderhoudsachterstand van duizenden andere objecten niet ingelopen. Complicaties worden tevens veroorzaakt doordat het in de monumentenzorg al lang niet meer alleen om losse objecten gaat, maar ook om stads- en dorpsgezichten en om cultuurhistorische hoofdstructuren, waarin aansluiting wordt gezocht bij de ruimtelijke ordening.

Tot monumenten worden ook archeologische vindplaatsen en voorwerpen gerekend. Er zijn circa 3550 vindplaatsen van zeer hoge archeologische waarde. Veel archeologische vondsten blijven waar ze zijn – in de grond – maar toch zijn er in de loop van de tijd ook veel voorwerpen opgegraven. Het aantal daarvan is onder invloed van het sinds 2006 wettelijk verankerde Verdrag van Valetta (of Malta), dat archeologisch onderzoek bij infrastructuurwerken verplicht stelt, de laatste jaren sterk gegroeid, zo sterk, dat de circa vijftig officiële archeologische depots de aanvoer nauwelijks kunnen verwerken. De problemen zijn van uiteenlopende aard: ruimtegebrek, klimaatbeheersing, registratie, te weinig personeel.

Zo kan ook bij monumentenzorg worden vastgesteld dat onze drang tot bewaren en verzamelen in de loop van de tijd tot aanzienlijke complicaties heeft geleid, waarvoor oplossingen moeten worden gezocht. De problemen zijn complex en niet alleen samen te vatten als 'te veel en te duur'. Minister Plasterk heeft aangekondigd de selectieproblematiek mee te zullen nemen in de voorstellen die hij begin 2009 over modernisering van het monumentenbeleid naar de Tweede Kamer zal sturen.

Hoe verder?

Het is duidelijk dat er op de vraag wat er tot de Collectie Nederland moet worden gerekend en hoe



foto: Bert Mellink/Carnegie-Stichting

groot die verzameling ongeveer zou moeten zijn, nog geen helder antwoord wordt gegeven. In de praktijk is het begrip niet meer of minder dan een gecompliceerde notie, waaraan gemakkelijk verschillende inhouden worden verbonden.

Enerzijds is er het besef dat evenwichtige, goed onderhouden en flexibel bruikbare erfgoedcollecties onmisbaar zijn bij de huidige belangstelling voor de Nederlandse geschiedenis. Daarin staat de aandacht voor continuïteit en de eigen leefomgeving sinds lange tijd weer centraal en zijn nationale, regionale en lokale canons inmiddels een geaccepteerde leidraad geworden. Anderzijds is er de vrees dat achter het concept van de Collectie Nederland vooral ambities van een tot sturing neigende overheid schuilgaan. Aloude interpretatieverschillen tussen overheden en in de sector werkzame professionals en particulieren worden hier weer eens zichtbaar, hetgeen te betreuren is, omdat dit soort tegenstellingen ondergeschikt moet zijn aan een gemeenschappelijk en belangrijk doel: de ondersteuning en visualisering van een coherent historisch perspectief, waaraan op diverse niveaus, het onderwijs niet in de laatste plaats, grote behoefte bestaat.

Terwijl het begrip Collectie Nederland op grond hiervan een inspirerend concept zou kunnen zijn, bemoeilijken de interpretatieverschillen de voortgang. Ze stellen verantwoordelijke bestuurders gemakkelijk in de gelegenheid van eerdere ontwikkelingen en doelstellingen af te wijken, hetgeen hen goed uitkomt, want aan het efficiënt op orde houden van erfgoedcollecties zijn onvermijdelijk aanzienlijke investeringen en werkzaamheden verbonden die relatief onzichtbaar blijven.

Het onderhoud van 'kanjermonumenten' zoals het Vredespaleis, is zo kostbaar dat er voor het behoud en beheer van kleinere monumenten en de snel groeiende archeologische collecties nog maar heel weinig geld over is.

[9] Voorloopige lijst der Nederlandsche monumenten van geschiedenis en kunst, Utrecht/'s Gravenhage, 1908-1933.

Of kostenoverwegingen en onopvallendheid de doorslag geven is onduidelijk, maar anders dan in het vorige Cultuurplan¹⁰, waarin een prominente plaats aan erfgoedselectie en beheer werd

Van een inspirerende regie met betrekking tot erfgoedselectie is geen sprake meer

toegekend, is aandacht hiervoor in de voorbereidingen van de cultuurplanperiode 2009-2012 niet of nauwelijks aan de orde. In de medio 2007 verschenen discussienota *Kunst van leven; hoofdlijnen cultuurbeleid* staat veel over innovatie, e-cultuur, excellentie, internationale profilering, digitalisering, nieuwe media, creatieve industrie en meer van dit soort sexy begrippen, maar over de Collectie Nederland is weinig te vinden.¹¹ Het begrip wordt maar één keer genoemd en dan alleen in het licht van digitalisering van audiovisuele collecties.

[10] *Cultuurnota 2005-2008. Meer dan de som* (Ministerie van OCW), Den Haag, 2004.

[11] Ministerie van OCW, juni 2007.

[12] Minister Plasterk aan de Raad voor Cultuur, 15 februari 2008.

[13] Raad voor Cultuur, Den Haag, september 2005.

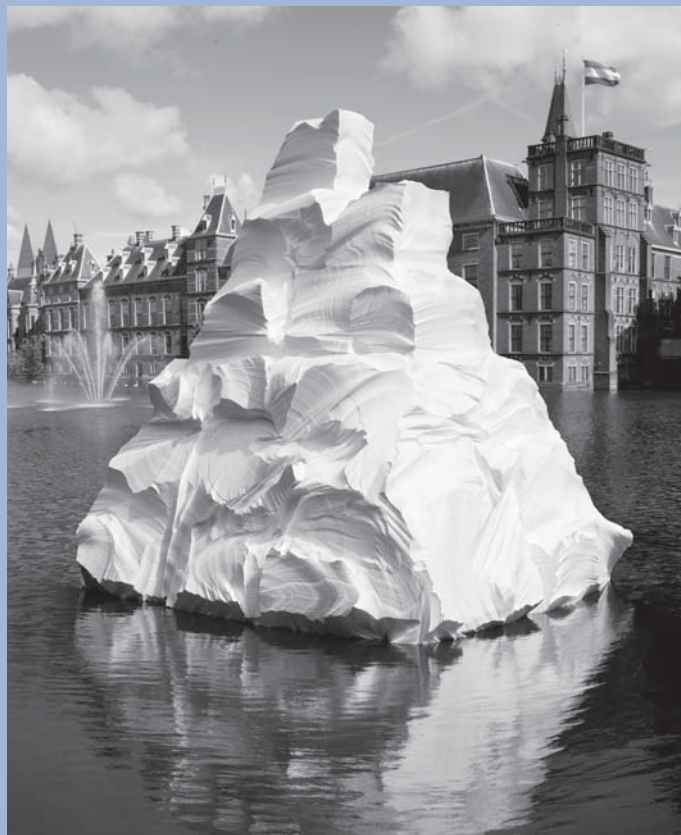
Besluit

In de Adviesaanvraag over de Cultuurnota 2009-2012, die minister Plasterk naar de Raad voor Cultuur stuurde, is evenmin aandacht voor erfgoedcollectiebeleid.¹² Wel wordt vermeld dat de minister op basis van een advies van de Commissie Cultuurprofijt meer nadruk op 'ondernemerschap in de culturele sector' wil leggen en dat instellingen als musea op grond hiervan een taakstelling van 10 miljoen zal worden opgelegd.

Hiermee is van een ambitieuze inzet voor de brede Collectie Nederland, die begin jaren negentig begon, weinig over en is van een inspirerende regie met betrekking tot erfgoedselectie geen sprake meer. Dit is te betreuren, want bij een samenhangend historisch 'Verhaal van Nederland' is een in goede conditie verkerende en zichtbare Collectie Nederland onmisbaar. Het is te hopen dat de Raad voor Cultuur de minister nog eens wijst op het in 2005 door haar uitgebrachte advies *Het tekort van het teveel; over de rijksverantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed*.¹³ De praktijk wijst uit dat de uitwerking hiervan meer aandacht verdient dan in de plannen voor 2009-2012 voorlopig het geval is.

Den Haag Sculptuur 2008: FREEDOM

Den Haag wordt steeds meer als internationale toetssteen van vrede en rechtvaardigheid beschouwd. De stad huisvest talloze internationale organisaties op politiek, juridisch en diplomatiek gebied. Het thema van Den Haag Sculptuur 2008 sluit daar perfect bij aan. Aandacht voor Amerikaanse beeldhouwkunst onder de titel FREEDOM met vooral werken van kunstenaars die vanaf 1958 werkten, toen de ambassade van de Verenigde Staten aan het Lange Voorhout werd gerealiseerd op een plek waar voorheen Hotel Paulez stond, dat tijdens de Tweede Wereldoorlog (3 maart 1945) door *friendly fire* werd verwoest. Met veel bekende en spraakmakende sculpturen, maar ook nieuwe kunstwerken die speciaal voor de tentoonstelling werden gemaakt, wil Den Haag Sculptuur laten zien wat vrijheid voor kunstenaars en burgers betekent. De tentoonstelling (hoofdzakelijk aan het Lange Voorhout) duurt nog tot 31 augustus.



Op de foto *A good story is like an iceberg* van Mattheijs Bosman (1976) die zich door deze uitspraak van Ernest Hemingway liet inspireren.