

## 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/2066/67825>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-19 and may be subject to change.

# OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID  
ORGANISATIE & POLITIEK

**Diversiteit op de schroothoop?**

**Nieuwe Aanbestedingswet moet van tafel**

**Ratificatie Europees hervormingsverdrag**



# **Omslag II**

## **Advertentie**

# Inhoud

Elke maand ontmoeten we elkaar, niet in het geheim als een maîtresse, maar openlijk alsof u met ons getrouwd bent. Want u wilt met ons voor de dag komen, gezien worden met zoveel intellect en schoonheid, want wij weten dat onze intellectuele ontplooiing geen afbreuk doet aan onze aantrekkelijkheid. Wij hoeven niet te zeggen: l'm sorry, l'm not so good-looking. En dus komen we elke maand bij u binnen en hebben dan weer veel problemen voor u opgelost, waarmee u indruk kunt maken. Dat is uw beloning, voor u als trouwe lezer, want de Vlaamse schrijver Carel Buysse wist het al: het voordeel van trouwen is dat je een eigen vrouw in huis hebt en er niet voor naar de stad hoeft te lopen. Elke maand *Openbaar bestuur*, uw intellectuele partner zonder boerka.

Hoofdredacteur

## Zonder last of ruggespraak 10

Drs. T. Noldus

Voorlichting en propaganda

## Debutanten op het Binnenhof 17

Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand

Een voortdurende zoektocht

## Ongewoon bestuur 23

Drs. B.F. Steur

Het betwiste lijk

## Column 27

Prof. dr. H. Reynaert & prof. dr. C. Devos

Porno en politieke beeldspraak

## Boeken 33

## Diversiteit op de schroothoop? 2

Dr. H. Werdmölder

Met zijn essay 'Het multiculturele drama' zorgde publicist Paul Scheffer in 2000 voor een intellectuele doorbraak in het debat over migratie en integratie.

## Nederlandse natie en identiteit? 6

Prof. mr. S.W. Couwenberg

Is er één Nederlandse identiteit, die zich van andere Europese volken onderscheidt? Misschien hebben we eerder een diversiteitscultus of multiculturele traditie.

## Deelgemeenten lust of last? 11

Dr. G.T. Witte

De Rotterdamse deelgemeenten worstelen met hun positie en imago. Gedecentraliseerde bestuurslaag of onderhorige uitvoeringsinstantie van het centrale stadsbestuur?

## Loon naar werken 18

Drs. P.W.M. de Kroon & drs. L. Markensteyn

Na commotie over gouden handdrukken bij de provincie Noord-Brabant stelde de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek in. Hoe ging dat in zijn werk?

## Nieuwe Aanbestedingswet moet van tafel 24

Prof. dr. A.J. van Weele & mr. H.J. van der Horst

De nieuwe Aanbestedingswet en het Aanbestedingsbesluit slaan de plank volledig mis. Ondoordacht, inconsistent, multi-interpretabel en strijdig met de doelstellingen.

## Ratificatie Europees hervormingsverdrag 28

Dr. J.W. Sap

Met het besluit van het kabinet dat ratificatie van het Europees hervormingsverdrag exclusief parlementair zal plaatsvinden, werd de weg naar een nieuwe volksraadpleging afgesloten.

## Gemeentelijke personeelsvoorziening in de toekomst 34

Drs. A.M. Hogendorp MBA

Overheidsorganisaties hebben nog weinig oog voor de komende krapte op de arbeidsmarkt. Ook voor gemeenten is dit probleem nog weinig realistisch.

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

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

# Diversiteit op de schroothoop?

**Met zijn op 29 januari 2000 gepubliceerde essay 'Het multiculturele drama' zorgde publicist Paul Scheffer voor een intellectuele doorbraak in het debat over migratie en integratie. Zonder dat wij het werkelijk beseffen, zo stelde hij in *NRC Handelsblad*, vindt er in Nederland een ramp plaats. Migratie van grote groepen migranten uit niet-westerse landen is niet zonder meer een 'verrijking'. Zij heeft ook geleid tot segregatie en veel onderhuidse spanningen en conflicten.**

Op grond van bevindingen in het *Sociaal Cultureel Rapport 1999* kwam Scheffer tot de ontvasterende conclusie, dat werkloosheid, armoede, schooluitval en criminaliteit zich bij etnische minderheden ophopen. Voor een deel was dit te wijten aan onze houding van lankmoedigheid, publieke vermindering en gemakzuchtig multiculturalisme. In zijn essay roept hij op tot een zelfbewuste houding, want een samenleving die zichzelf verloochent heeft nieuwkomers niets te bieden. Het multiculturele drama dat zich onder onze ogen voltrekt, was volgens Scheffer 'de grootste bedreiging voor de maatschappelijke vrede'.

## Bijval, hoon en spot

Het essay met de alarmerende boodschap, richtte zich op een breed intellectueel publiek. Behalve bijval kreeg Paul Scheffer ook veel hoon en spot over zich heen. De toenmalige VVD-leider Hans Dijkstal vond dat Scheffer gebruik maakte van 'hele grote, hele holle woorden'. De nog volledig

had met zijn geschrift wel degelijk een gevoelige snaar geraakt. Binnen twee jaar zou onder leiding van Pim Fortuyn, in zijn rol van welbespraakte stakingsleider tegen het Paarse kabinet en de door Paars omhelsde multiculturele samenleving, de hele Nederlandse politiek op zijn kop gezet worden. De maatschappelijke onvrede tegen het politieke establishment zou later bekend worden als 'de opstand der burgers'.<sup>2</sup>

*Het land van aankomst* biedt in veel opzichten een intellectuele rechtvaardiging en uitwerking van eerder genoemd artikel. Scheffer heeft zich in zijn analyse laten leiden door het boek van de Amerikaanse migratiehistoricus Oscar Handlin, *The Uprooted*.<sup>3</sup> Handlin stelde dat 'de geschiedenis van immigratie is de geschiedenis van een vervreemding en de gevolgen daarvan'. Verlies en vervreemding zijn de sleutelwoorden. Immigratie valt naar mijn opvatting te vergelijken met een soort veenbrand. Zij woedt voortdurend door het leven van migranten, nu eens smeulend, dan weer oplaaiend en zorgt niet alleen voor pijn en heimwee, maar ook voor ongemak en autochtoon ressentiment. Voor velen is immigratie ook een persoonlijk drama.

Het is uiteraard goed te lezen dat de roep om de immigratie af te remmen niet een exclusief Nederlands of Europees verschijnsel is. Het is een geoorloofd middel om het sociale evenwicht te herstellen. Bovendien leert de geschiedenis dat zelden sprake is van een spontane toenadering tussen ingezetenen en nieuwkomers. Scheffer noemt ook een aantal verschillen tussen Europa en de VS: de migratie van zoveel moslims naar Europa is een unieke gebeurtenis, de tucht van de markt in Europa werkt door het bestaan van de verzorgingsstaat minder effectief dan in de VS, de ruimhartige sociale zekerheid in landen van de Europese Unie heeft bovendien een vertragend effect op het integratieproces en dankzij de ontwikkeling van de communicatiemiddelen wordt veel meer op en neer gependeld waardoor identificatie met het nieuwe land wordt belemmerd. Tot slot willen landen als Marokko en Turkije greep houden

## 'De geschiedenis van immigratie is de geschiedenis van een vervreemding en de gevolgen daarvan'

door het multiculturalisme gedomineerde PvdA, met in haar midden vier ruziemakende woordvoerders op dit terrein, wist ook niet goed raad met dit kritische geschrift uit eigen kring. Zij vonden Scheffer maar een doemdenker. De minderhedenexperts spraken op hun beurt schande, want de conclusie dat de integratie mislukt zou zijn, miste naar hun inzicht iedere grond. De publiciste Mercita Coronel schreef in dezelfde krant: 'Onder het mom van 'alles moet nu maar eens worden gezegd' lopen autochtone publicisten als lompe koeien door de porceleinkast die de multiculturele samenleving heet.' Volgens haar mag Nederland in zijn handen knijpen met 'zulke beleefde, positief ingestelde allochtonen'.<sup>1</sup> Scheffer

[1] Coronel, Mercita, Autochtonen doen aan 'allochtonen-bashing', *NRC Handelsblad*, 23 juni 2000.

[2] A. van der Zwan, *De uitdaging van het populisme*. Amsterdam: Meulenhoff, 2003.

[3] Oscar Handlin, *The Uprooted*, Handlin, 1952.

op hun diaspora, omdat ze afhankelijk zijn van de grote geldbedragen die migranten naar de achterblijvende familie sturen.

In deze discussie spelen ook (dubbele) nationaliteit en identiteit een rol. De socioloog Han Entzinger merkt in een kritiek op de publicatie van Scheffer terecht op dat de staat in Europa dieper in het economische, sociale en culturele leven doordringt dan in Amerika.<sup>4</sup> Dit vraagt niet alleen om uniformiteit, maar ook om een exclusieve loyaliteit met het land van aankomst. Daarnaast kent Europa een veel dieper geworteld historisch en cultureel bewustzijn. Je kunt in Europa de Nederlandse, Engelse of Duitse nationaliteit verkrijgen, maar daarmee word je nog niet *de facto* als zijnde een Nederlander, Engelsman of Duitser erkend. In feite zijn de VS en Canada de enige landen ter wereld waar men niet alleen de nationaliteit, maar met een groter gemak de nieuwe nationale identiteit kan aannemen.

#### Transnationalisme

Tot voor kort stelden verlichte godsdienstwetenschappers, progressieve migratiedeskundigen en andere intellectuele kosmopolieten dat de nationale staat in een transnationaal geheel zou verdampen. In hun visie was de wereld hun vaderland, werd de liefde voor traditie en eigen taal als een mentale afwijking beschouwd, zou het Nederlands als voertaal op den duur plaats moeten maken voor het Engels en zouden de immigratiegemeenschappen als natuurlijke bruggenhoofden in een globaliserende wereld gaan fungeren.

Het verzet tegen de multiculturele samenleving werd als 'onfortuinlijk populisme' afgedaan. De kosmopolitisch ingestelde elite had weinig oog voor de negatieve maatschappelijke gevolgen van etnische segregatie, de hoge schooluitval, de overlast en criminaliteit en andere rampen die zich in de Nederlandse wijken van de grote steden voltrokken. Lange tijd lag er een taboe op het onderwerp.

Scheffer heeft de tijdgeest veel eerder en ook beter begrepen, hij heeft een afwijkend intellectueel geluid laten horen en in zijn recente boek gaat hij op zoek naar de grenzen en kansen van het vreedzaam samenleven. De conflictvermijding van het naast elkaar leven als oplossing werkt niet meer, daarvoor is volgens hem de omvang van de immigratie te groot geworden. Nederland lijdt bovendien aan een cultureel en historisch tekort. Lange tijd is ook de vraag *wie zijn wij nog* uit de weg gegaan, want dat rook immers naar *spruitjesnationalisme*.

In zijn analyse besteedt Scheffer ruim aandacht aan ervaringen met immigratie en integratie in andere landen, in het bijzonder de Verenigde Staten.

Zijn stelling is dat wij veel van hun geschiedenis kunnen leren. Als voorbeeld noemt hij het verzet tegen de komst van straatarme Ierse migranten in de tweede helft van de negentiende eeuw. De Ieren wilden maar niet opgaan in de dominante *White Anglo-Saxon Protestant* samenleving van die tijd. Volgens Handlin vormden zij 'een massieve klont in de gemeenschap, die onverteerd en onverteerbaar was'. Er is niet veel verbeeldingskracht nodig, zo schrijft Scheffer, voor de katholieke Ieren van de negentiende eeuw de moslimmigranten uit het Marokko van de twintigste eeuw in te vullen.<sup>5</sup>

## Het verzet tegen de multiculturele samenleving werd als 'onfortuinlijk populisme' afgedaan

De VS van toen is echter niet met het Europa van nu te vergelijken. Scheffer stelt enigszins cynisch vast dat Amerika als klassiek immigratieland de enige plek is waar de Europese integratie echt gelukt is. Inmiddels is ook in de VS het ideaal van *The Melting Pot*, de smeltkroes, een achterhaald fenomeen. Was Chicago in de jaren dertig nog een bruisende verzameling van verschillende migrantengemeenschappen waarbij iedereen zo snel mogelijk Amerikaan wilde worden, tegenwoordig kiezen de nieuwe minderheden ervoor eigen etnische enclaves te vormen, de *etniburbs*. Overal is sprake van zelfgekozen segregatie. Soort zoekt soort, dat geldt niet alleen voor de VS.

#### Stand van zaken

Voor zijn spraakmakende essay heeft Scheffer gebruik gemaakt van de bevindingen van het Sociaal Cultureel Planbureau. In het kader van dit artikel is het zinvol ook kennis te nemen van de meest recente publicatie. In het *Sociaal en Cultureel Jaarrapport 2007*, inmiddels de elfde aflevering in deze reeks, ligt de nadruk op integratie van *rijksminderheden*, Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Voor het eerst is er ook aandacht voor het verschijnsel criminaliteit. Het accent ligt op feitenkennis, met veel overzichtelijke tabellen en figuren. Somberheid is inderdaad troef. Er is enorme uitval van allochtone leerlingen uit het voortgezette en middelbare beroepsonderwijs (ruim tweemaal zo hoog als onder autochtonen), de arbeidsparticipatie is veel te laag, een kwart van de niet-westerse allochtonen heeft een uitkering en er is een hoge criminaliteit onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren. Overigens vindt negentig procent van de allochtonen dat zij de Nederlandse taal moeten le-

[4] H. Entzinger, EU heeft een selectief immigratiebeleid nodig, *NRC Handelsblad*, 14 december 2007.

[5] P. Scheffer, *Het land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2007, p. 311.



ren, terwijl maar tien procent vindt dat de eigen cultuur en gewoonten moeten worden losgelaten. In dit opzicht is het door Paul Scheffer geschetste beeld meer dan terecht.

Niettemin is er ook een andere kant aan de integratie van allochtone groepen. Er is een gestage vooruitgang in het opleidingsniveau, op de woningmarkt slagen allochtonen er steeds meer in ruime woningen te vinden en het aandeel werkende niet-westerse allochtonen ligt op dit moment hoger dan tien jaar geleden.

Het integratieprofiel van verschillende allochtone groepen is divers. Volgens het SCP-rapport zet de interne gerichtheid van Turken een rem op hun integratie, terwijl Marokkanen vooral met negatieve beeldvorming worstelen, mede als gevolg van de hoge criminaliteit en overlast van Marokkaanse jongeren. Het beeld van Surinamers is aanmerkelijk gunstiger, maar op het terrein van prestaties in het onderwijs ligt stagnatie op de loer, terwijl het probleem van Antillianen vooral door de toestroom van kansarme jongeren uit Curaçao wordt veroorzaakt. Een kwart tot een derde van Turken en Marokkanen spreekt nooit Nederlands met hun kinderen en met hun partner nog minder vaak. Over en weer bestaat de neiging contacten met elkaar te mijden, terwijl de Turkse en Marokkaanse minderheid zich vooral met de eigen groep identificeert. Het probleem met dit type studies is dat zij de gevoelde werkelijkheid niet kunnen weergeven. In het SCP-rapport wordt ook niets gezegd over het gebrek aan interculturele contacten tussen minderheden onderling. Te veel cohesie binnen groepen is immers slecht voor de sociale cohesie tussen de groepen.

### Nieuw wij-gevoel

Elke cultuur is doordrenkt van haar eigen waarden. Het idee dat wanneer mensen maar bij elkaar gaan wonen de tolerantie vanzelf wortel zal schieten, is een naïeve gedachte. De socioloog Robert Putnam stelt vast dat de snelle toename van de etnische diversiteit in de samenleving tot gevolg heeft dat het onderlinge wantrouwen zal toenemen.<sup>6</sup> Mensen gedragen zich onder die condities als schildpadden, zij trekken zich terug en nemen afstand van anderen. Het in Nederland gescandeerde motto 'wees bij de tijd, ga voor diversiteit' kan zo op de schroothoop.

Volgens Putnam – Scheffer deelt zijn opinie – is een nieuw wij-gevoel nodig, maar dat gaat niet vanzelf. De autochtone Nederlander moet ruimte bieden en ook stappen zetten. Maar van nieuwkomers mag worden verwacht dat zij het Nederlands beheersen, investeren in de opvoeding van hun kinderen, open staan voor kritiek en affiniteit voor

de publieke zaak tonen. Alleen op basis hiervan zal, aldus Scheffer, de wederzijdse afhankelijkheid groeien.

Scheffer heeft een belangrijk en toegankelijk boek geschreven. Hij heeft een grote hoeveelheid literatuur bijeen gesprokkeld, wat soms leidt tot nieuwe en verrassende inzichten. Toch leest het boek wat moeizaam, mede door typerende Schefferiaanse zinnen die je twee of drie keer moet lezen voordat je precies begrijpt wat er wordt bedoeld. Hij maakt veel gebruik van citaten zonder naar pagina's te verwijzen, zodat het moeilijk is de vertaalde uitspraken van de auteurs te checken.

Hij ziet zichzelf als een koe met vele magen, maar hij blijft te veel in het stellen van retorische vragen steken. Op pagina 437 schrijft hij: 'Hoe houden we deze spanning uit tussen lokale beschutting en globale openheid? Hoe voorkomen we dat het eigene en het vreemde tegenover elkaar komen te staan? Dat is de fundamentele vraag van deze tijd.' In feite heeft Pim Fortuyn deze vaag al veel eerder aan de orde gesteld. Zijn antwoord luidde toen: tegen de islamisering en behoud van de traditionele joods-christelijke humanistische cultuur.

Zodra het gaat om concrete situaties, blijft Scheffer te veel in verplichtende beleefdheidsfrases steken. Op pagina 404 schrijft hij: 'De ingezetenen moeten zich openstellen voor hun bijdrage en de nieuwkomers uitnodigen en uitdagen tot medeverantwoordelijkheid.' Zo stelt hij dat uitingen van geloofsijver zoals de sluier of het niet geven van een hand bij een formele begroeting niet moeten worden verboden, want er worden immers geen wetten overtreden. Maar we leven toch niet alleen in een *Gesellschaft* (samenleving), maar ook in een *Gemeinschaft* (gemeenschap)? Bovendien zijn mensen ook gehouden aan morele wetten, daarbij hoort ook het geven van handen. Wat te doen in situaties waarbij Marokkaanse mannen op religieuze gronden een autochtone verzorgster weigeren een hand te geven, terwijl deze vrouw even later zijn hele lichaam moet wassen? Is zoiets niet in tegenspraak met de open samenleving, waarin we elkaar moeten leren kennen en respecteren? Mensen kunnen niet worden verplicht elkaar een hand te geven, maar wat minder begrip en het trekken van duidelijke grenzen lijken me zeker op hun plaats.

### Conflict teken van integratie

Scheffer stelt vast we in bepaalde situaties het conflict ook moeten aangaan, want naar zijn inzicht kan het conflict als teken van integratie worden beschouwd. Maar wie het conflict wil aangaan, zal een duidelijk beeld moeten hebben van zichzelf en hoe de samenleving eruit zou moeten zien. Er is een historisch gegroeide samenleving,

[6] R.D. Putnam, *E pluribus Unum. Diversity and Community in the Twenty-First Century, Scandinavian Political Studies*, Vol. 30, no. 2, 2007.

met cultuurgebonden waarden en normen en veel uitgesproken en onuitgesproken opvattingen. Wellicht is het zinvol deze opvattingen duidelijker te verkondigen. Dat betekent dat je als nieuwkomer de Nederlandse taal spreekt, je bij een formele begroeting elkaar een hand geeft, de *boerka* uit het publieke domein moet worden geweerd, op basis- en openbare scholen een hoofddoekverbod moet worden ingevoerd, allochtone bewindslieden een keuze maken voor de Nederlandse nationaliteit, vrouwelijke Marokkaanse of Turkse patiënten in de gezondheidszorg een mannelijke arts of verpleger accepteren, hard en consequent dient te worden opgetreden tegen Marokkaanse overlastgevers, vrouwelijke politiefunctionarissen geen hoofddoek mogen dragen en verantwoordelijke politici zich van splijtende uitspraken over de islam onthouden. Onverschilligheid tegenover principiële kwesties over allochtone nieuwkomers – jarenlang werd deze houding als een vorm van tolerantie verkocht – heeft de opkomst van politici als Fortuyn en Wilders tot gevolg gehad.

Nog steeds leven we in een periode van vermijding en weggijken. Bij te verwachten conflicten over het thema van de *holocaust* wordt het vermeden of stellen we speciaal Marokkaanse leerkrachten aan, om de overlast op streekbussen in Ede te vermijden laten we Marokkaanse stewards opdraven en staan we toe dat op openbare scholen vrouwelijke leerkrachten met hoofddoek worden benoemd. Veel docenten op middelbare scholen gaan *heikele* discussies in de klas liever uit de weg. Maar juist op deze plaatsen dienen we te spreken over gevoelige zaken als seksualiteit, homoseksualiteit, de veranderende positie van de vrouw, vrijheid van meningsuiting en scheiding van kerk en staat. Dit betekent overigens niet dat we de culturele bagage van de immigranten zouden willen bagatelliseren of ontkennen. Integendeel, maar in een open samenleving dient een debat mogelijk te zijn en ook tolerantie kent zijn grenzen.

#### **Ethos of bezielend verband**

Territorium, taal, religie en een gedeelde geschiedenis houden ons van oudsher bijeen. Maar voor het ontstaan van een nieuw en gedeeld burgerschap is meer nodig. Een gezamenlijk ethos of *bezielend verband* zal pas ontstaan door een toename van de intensiteit in persoonlijke contacten, aanvaarding van een gemeenschappelijk hoger doel en het scherp en helder neerzetten van niet te onderhandelen hoge morele grenzen. In de VS is dat hogere doel het geloof in de constitutie en individualistisch-egalitaire principes die eraan ten grondslag liggen, aangevuld met de moderne Amerikaanse pop- en consumptiecultuur.

De Nederlandse cultuur kan als een van oorsprong christelijke natie worden getypeerd, waar we, door eeuwenlange strijd met het water, hebben geleerd met elkaar samen te werken en compromissen te sluiten. Nederlanders hebben bovendien een neiging tot zelfverloochening, maar we zijn nog steeds behept met wat publicist Sasza Malko treffend 'dat fnuikende, protestantse schuldgevoel' heeft genoemd.<sup>7</sup> Het sluiten van compromissen en de politiek van gedogen werken echter niet langer in een multiculturele samenleving. Laten we daarom beginnen ons zelf beter te verkopen.

## Zijn wij gedoemd tot kwetsbaarheid, zoals Geert Mak ons voorhoudt?

De identificatie met Nederland dient bovendien niet secundair te zijn. Ook al zijn Nederlanders niet geneigd zichzelf op de borst te kloppen zodra het op hun eigen cultuur en identiteit aankomt, wil dat nog niet zeggen dat we de cultuur van de nieuwkomers voorrang moeten verlenen.<sup>8</sup> Migrantten moeten een duidelijke keuze maken voor Nederland en de Nederlandse samenleving. Dat brengt soms conflicten met zich mee, maar zoals Scheffer zelf ook opmerkt: zonder wrijving geen glans. Gemengde huwelijken kunnen het proces van *bridging* aanmerkelijk versnellen, alleen al vanwege het feit dat een gemengd huwelijk je ook dwingt na te denken over de verborgen roerselen van de eigen cultuur. In het *SCP Jaarrapport 2007* wordt over het proces van *bridging* opgemerkt: 'Veel Turken en Marokkanen geven aan dat ze in de privé-sfeer de eigen cultuur willen behouden, maar dat ze het naar eigen zeggen wel gewenst vinden dat men zich op school en op het werk aan de Nederlandse cultuur aanpast. Veel Surinamers en Antillianen vinden dit ook, net als autochtone Nederlanders overigens, maar meer dan Turken en Marokkanen zijn zij van mening dat men zich in beide contexten moet aanpassen'.<sup>9</sup> Investerings in opleiding en taal kunnen tot het gemakkelijker overbruggen van sociale afstand leiden, maar cultuur is ook beleving en emotie. Zijn wij gedoemd tot kwetsbaarheid?, zoals Geert Mak ons in zijn omstrepen pamflet voorhoudt?<sup>10</sup> Ik meen van niet. De aanwezigheid van migranten is inderdaad een voortdurende uitnodiging tot kritisch zelfonderzoek, maar van nieuwkomers mag ook loyaliteit en respect worden gevraagd. Loyaliteit aan de Nederlandse politieke en morele gemeenschap en aan de inrichting van een ontspannen samenleving, zal offers en tegemoetkomingen met zich mee brengen.

[7] Sasza Malko, *Het verlangen naar waardigheid*, Utrecht: SIM-publicatie, 2006.

[8] R. Koopmans, Identiteit niet altijd complementair. WRR schetst een karikatuur van de Nederlandse omgang met verschillen, *NRC Handelsblad*, 26 september 2007. tekst [9] en [10]?



# Nederlandse natie en identiteit?

**Het is de vraag of er één Nederlandse identiteit is die zich van andere Europese volken onderscheidt. Misschien hebben we eerder een diversiteitscultus of multiculturele traditie als een van de stijkenmerken van de Nederlandse identiteit en wordt om die reden alles wat zweemt naar nationaal identiteitsbesef afgewezen.**

Is er wel een Nederlandse identiteit, een Nederlandse natie die zich van andere Europese volken onderscheidt? Deze voor buitenlanders vreemde, want abnormale, vraag stond in de discussie over het WRR-rapport en de rede van prinses Maxima centraal.<sup>1</sup> Een typisch Nederlands probleem, merkte een columnist op.<sup>2</sup> In 2001 was het *Civis Mundi* jaarboek aan de nationale, *in casu* Nederlandse, identiteit als een typisch Nederlands probleem gewijd, al zijn er prominente Nederlandse wetenschappers die daar helemaal geen probleem mee hadden, evenmin als niet-Nederlandse auteurs over Nederland.<sup>3</sup> Waarom een Nederlands vraagstuk? Dat heeft te maken met twee factoren, namelijk onze diversiteitscultus of multiculturele traditie als een van de stijkenmerken van de Nederlandse identiteit en meer recent de linkse afwijzing sinds de jaren '60 van al wat zweemt naar nationaal identiteitsbesef.

Van oudsher accentueren we als Nederlanders graag wat ons in allerlei opzichten onderscheidt. Nederland koestert van oudsher meerdere identiteiten van lokaal- en regionaal-culturele en vooral ook religieus-culturele aard en is uit dien hoofde dus van stonde af aan multicultureel geweest. De inrichting van onze Republiek der Verenigde Provinciën was op het primaat van lokaal- en regionaal-culturele verschillen gebaseerd en onze verzuiling op die van levensbeschouwelijke verschillen.

Vermenging van culturen wordt als een weldadige vrucht van onze multiculturele samenleving aangeprezen. Maar de Nederlandse identiteit is sinds lang de resultante van een vermenging van verschillende lokale, regionale en religieuze culturen, zij het van stonde af aan wel met een duidelijke dominantie van de Hollandse taal en cultuur en lange tijd ook van het calvinisme als religieuze integratiefactor.<sup>4</sup> Van protestants-christelijke zijde heeft men via onderwijs en partijvorming, zoals geëntameerd door Abraham Kuyper, nog lang geprobeerd het idee van Nederland als een protestants-christelijke natie in stand te houden. Tot eind jaren '60 heeft de protestants-christelijke staatkunde de pretentie gekoesterd de

grondtoon van het Nederlandse volkskarakter te vertegenwoordigen en in aansluiting hierop de pretentie dat Nederland als een christelijke staat in protestantse zin bestuurd behoort te worden.<sup>5</sup>

De huidige multi-etnische samenstelling van de bevolking voegt aan die multiculturele traditie een nieuwe dimensie toe, maar die is wel van een andere orde. Eerder ging het om het probleem van het vreedzaam samenleven van autochtone culturele minderheden, nu om de relatie tussen een autochtone culturele meerderheid en allochtone culturele minderheden. In het *Civis Mundi* jaarboek 1981, *De Nederlandse natie*, werd dat al aan de orde gesteld, evenals de huidige islam-problematiek. Maar daar had men toen nog weinig of geen oog voor.

## Nationale identiteit

Betekent de multiculturele traditie dat Nederland niet meer is dan een samenstel van verschillende identiteiten en dat de nationale, Nederlandse, identiteit een fictie is, zoals onder Nederlandse culturele elites nog een breed gedragen overtuiging is en door de historicus M. van Rossem opnieuw beaamd in de discussie over een historische canon?<sup>6</sup> Deze overtuiging is kenmerkend voor de periode van de verzuiling, waar diezelfde elites in de jaren '60 zo geestdriftig tegen te hoop liepen. Die overtuiging impliceert uiteraard dat Nederland bol staat van wijkrelaties en dat er dus geen sprake is van enigerlei nationaal wijkgevoel.

Het eerste klopt, het tweede niet. De multiculturele traditie of diversiteitscultus betekent wel de ontkenning van een homogene Nederlandse natie. In een vrije samenleving is culturele homogeniteit uitgesloten. Wat die identiteit inhoudt, is inzet van voortdurende rivaliteit tussen verschillende tradities, tussen de confessionele traditie van christelijke, in hoofdzaak van calvinistische, huize en een burgerlijk-liberale traditie, die voor een vrijzinnige oriëntatie opkomt.

Sinds de culturele revolte van de jaren '60 is die laatste oriëntatie tot een libertaire, 'alles moet kunnen' mentaliteit geradicaliseerd. Die wending heeft sindsdien mede een stempel op de zich ontwikkelende Nederlandse identiteit gedrukt. In

[1] WRR, Identificatie met Nederland, Amsterdam: AUP, 2007.

[2] D. Wortel, De Nederlander bestaat wel, *Neerlandia*, 5, 2007.

[3] G. van der Leeuw, *Balans van Nederland*, 1945; G.J. Renier, *De Noord-Nederlandse natie*, 1948; J. Huizinga, *De Nederlandse natie*, 1960; A. Chorus, *De Nederlander uiterlijk en innerlijk*, 1964; E. Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren*, 1989; A. Joustra, *Vreemde ogen: buitenlanders over de Nederlandse identiteit*, 1994.

[4] L. Wessels, Nederland, Vlaanderen en Europa, in S.W. Couwenberg (red.), *Nederlandse en Vlaamse identiteit*, *Civis Mundi* jaarboek 2006, p. 119 e.v.

[5] Beginselprogramma ARP en beginselprogramma CHU. G.J. Schutte & J. Vree (red.), *Om de toekomst van het protestantse Nederland*, Zesde jaarboek voor de geschiedenis van het Nederlands protestantisme na 1800, 1995.

[6] M. van Rossem (red.), *De wereld volgens Maarten van Rossem*, 2005, p. 166-169; A. Nuis, *Op zoek naar Nederland*, 2004, p. 220.

het licht hiervan is het niet verwonderlijk dat de Nederlandse identiteit allerlei tegenstrijdigheden in zich bergt, zoals de neiging tot moraliseren (domineestradietie), pragmatisme (koopmanstradietie) en consensustradietie versus diversiteitscultus. Zij is in voortdurende ontwikkeling en aan een periodiek proces van reconstructie onderhevig. Als de WRR in een poging nieuw licht op de Nederlandse identiteitsproblematiek te werpen, opmerkt dat identiteit een complex en dynamisch concept is en nooit af, is dat een open deur van jewelste. Dat neemt niet weg, dat er toch zoiets is als een Nederlandse identiteit als expressie van een zekere culturele integratie, bestaande uit een gemeenschappelijke taal, geschiedenis, stijlkenmerken en gedeeld cultureel erfgoed, die in Europees verband op haar beurt een bijdrage aan de culturele pluriformiteit van Europa levert.

De duidelijke cultuurverschillen tussen naties bevestigen de realiteit van een nationale, Nederlandse, identiteit. Een opvallend kenmerk van onze culturele elites is de neiging onze onderlinge verschillen naar binnen toe centraal te stellen, maar in internationaal verband, ondanks de veel grotere cultuurverschillen op dat niveau, juist dat wat ons als Europese en wereldburgers bindt. Pluralisme in nationaal, universalisme in internationaal verband.

Als sociaal wezen hebben mensen behoefte aan sociale geborgenheid, een eigen plek, een eigen identiteit. In die behoefte is in Nederland lange tijd voorzien door familie, stand, kerk, zuil en lokale gemeenschap. Naarmate die als gevolg van economische, politieke en culturele moderniseringsprocessen aan betekenis hebben ingeboet, gaat de nationale staat steeds meer daarin voorzien en wordt in lijn hiermee nationale identiteit als identificatiemogelijkheid belangrijker. De identificatie met Nederland, waar het WRR-rapport over gaat, veronderstelt im- of expliciet een besef van Nederlandse identiteit. Waar je ook bent ter wereld, je Nederlanderschap neem je overal mee en dat bepaalt mede zowel hoe je op anderen reageert, als hoe anderen op jou reageren, zo merkt G. Hofstede op.<sup>7</sup>

#### Achtergrond

Het nationale identiteitsbesef is in Nederland in ontwikkeling achtergebleven, zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in zijn advies aan de regering constateert.<sup>8</sup> Dit advies wordt overigens in het WRR-rapport merkwaardigerwijze niet vermeld. De achterblijvende ontwikkeling van onze identiteit had en heeft met onze verzui-

lingstradietie te maken, waarin verschillende levensbeschouwelijke identiteiten zo lang centraal stonden, en met de eerdergenoemde linkse afwijzing sinds de jaren '60 van alles wat zweemt naar nationaal identiteitsbesef.

Links heeft op dit punt een grillige ontwikkeling doorgemaakt. Lange tijd stond zij afwijzend tegenover het idee van een gemeenschappelijke Nederlandse identiteit vanwege de socialistische klassenstrijdtheorie. In het SDAP-beginselprogram-

## Van oudsher accentueren we als Nederlanders graag wat ons in allerlei opzichten onderscheidt

ma van 1937 is die theorie echter afgezworen en dat idee in kloeke bewoordingen omhelsd. De Nederlandse sociaal-democratie, zo proclameert dit beginselprogramma (art. 46 en 47), voelt zich deel van de Nederlandse natie als historische lotsgemeenschap en wil als partij op de beste Nederlandse tradities voortbouwen.

Blijkens haar beginselprogramma's van 1947 en 1959 is de PvdA in dat spoor verder gegaan, maar onder invloed van de culturele revolte van de jaren '60 voltrekt zich een drastische koerswijziging en is het idee van een Nederlandse identiteit als een verouderde denkcategorie in de ban gedaan, want haaks staand op individualisering en Europeanisering van de samenleving. Ook aan de linkerzijde kan men echter niet langer om de *global paradox* heen, de toenemende globalisering die hand in hand gaat met hernieuwd lokaal, regionaal en nationaal identiteitsbesef. In aansluiting hierop rijpt het besef dat *glocalisering* een betere term is om het complexe proces van mondiale eenwording weer te geven.

Het Nederlandse identiteitsbesef mag in linkse ogen echter niet verder gaan dan een zwakke en dunne identiteit, een onzeker idee over onszelf en dus niet langer gehecht aan traditionele bronnen van verbondenheid als eigen taal, geschiedenis en territorium, zoals socioloog Dick Pels dat als linkse kosmopoliet helder heeft geformuleerd.<sup>9</sup> Vanuit die geest is ook het WRR-rapport geconcipieerd. Vandaar dat het open laat wat met Nederlandse identiteit wordt bedoeld. Prinses Maxima verwoordde die geest ook, toen ze opmerkte zich eerst wereldburger te voelen, dan Europeaan en daarna pas Nederlandse.

Het linkse kosmopolitisme is slechts voor een bevoorrechte culturele en economische elite weggelegd. Voor de meeste mensen begint dat iden-

[7] G. Hofstede, *Culture's consequences*, 1980; idem, *Gevolgen van het Nederlanderschap*, 1987.

[8] RMO., *Nationale identiteit van Nederland*, 1999.

[9] D. Pels, *Een zwak voor Nederland*, 2005.

titeitsbesef nog altijd van onderop en dat zal nog lang dicht bij huis blijven liggen. Velen hebben nog altijd grote moeite zich mede met Europa als supranationale gemeenschap te identificeren, hoewel we daar als Nederlanders en een van de stichters al vijftig jaar deel van uitmaken en tot het Verdrag van Maastricht begin jaren '90 zelfs in communautaire gezindheid voorop liepen.

Curieus is dat de scepsis onder culturele elites over

de AVRO daaraan in de jaren '20 van de vorige eeuw gestalte), in de leuze 'onverdeeld naar de openbare school' en de introductie van Koninginnedag in 1991.

Na de Tweede Wereldoorlog was het de Nederlandse Volksbeweging die onze toenmalige diep verzuilde samenleving als vrucht van de multiculturele traditie wilde doorbreken.<sup>12</sup> Daaruit is de naoorlogse *doorbraakgedachte* voortgekomen met de PvdA en het Nederlands Gesprekscentrum als belangrijkste vruchten. In de jaren '30 waren in die richting al enige initiatieven genomen, onder andere de oprichting in 1938 van het tijdschrift *Het Gemenebest*. Het onbehagen over de vooroorlogse hokjesgeest werd direct na de oorlog op welsprekende wijze vertolkt door de hervormde theoloog G. van der Leeuw, prominent exponent van de Nederlandse Volksbeweging en minister van OK&W in het kabinet-Schermerhorn. Wij hebben van de zuilen meer dan genoeg, aldus Van der Leeuw.<sup>13</sup> Want die mooie zuilen schraagden nauwelijks meer een gemeenschappelijk Nederlands dak. Het was een administratieve volkseenheid en eerst de mof heeft ons geleerd dat we een echt volk zijn.

Wij worden als Nederlanders geboren maar om het te zijn moeten wij Nederlands gezind zijn en deel hebben aan de Nederlandse geest. Een volk kan niet zichzelf zijn als het niet tot zichzelf wordt opgevoed, zo meende Van der Leeuw. In 1945 gold dat als een progressieve stellingname, sinds de jaren '60 als kwalijke uiting van een nationalistische, ja, racistische mentaliteit.

#### Cultivering nationale trots

Uitgangspunt was sinds die jaren de veronderstelling dat Nederland zich als natie juist niet zoals andere volken onderscheidt door te denken in bekrompen termen van nationale identiteit en nationaal belang, maar zich daarboven verheft door in universele, kosmopolitische termen te denken en te handelen. Met de universalistische oriëntatie kent men de Nederlandse natie ook een eigen identiteit toe, ja zelfs een superieure. Dat laatste valt ook buitenlandse auteurs over Nederland op.

Die kosmopolitische pretentie mondde enige tijd zelfs uit in een weg-met-ons mentaliteit als uiting van progressief en politiek correct geacht denken. Dat ging zo ver dat men zich enerzijds breed maakte voor bescherming van de culturele identiteit van etnische minderheden in ons midden, maar anderzijds het opkomen voor een eigen Nederlandse identiteit aan een racistische gezindheid relateerde. Een van de drijfveren van de Fortuyn-revolte was dan ook af te rekenen met die weg-met-ons

## De duidelijke cultuurverschillen tussen naties bevestigen de realiteit van een nationale, Nederlandse, identiteit

zoiets als een Nederlandse identiteit vanwege onderliggende culturele verschillen, gepaard gaat met een volmondige beaming van de idee van een Europese identiteit – ook Pels getuigt daarvan in zijn boek – hoewel de culturele verschillen op Europees niveau veel groter zijn dan in nationaal verband.

Tegenover dat abstracte linkse kosmopolitisme, zoals ook aangehangen door de Amerikaanse filosoof Nussbaum, heb ik eerder een organisch geworteld en pluralistisch geleed kosmopolitisme als meer realistisch referentiekader gesteld.<sup>10</sup> De wijze waarop Nussbaum het linkse kosmopolitisme omschrijft, is indicatief voor het abstracte gehalte ervan. Zij ziet het als een vorm van ballingschap, een eenzijdige aangelegenheid, die van iedere warmte en geborgenheid is ontdaan. Wat het te bieden heeft, is alleen redelijkheid en een liefde voor de mensheid die minder kleurrijk is dan andere vormen van toebehoren zoals nationale verbondenheid.<sup>11</sup>

#### Hokjesgeest

De diversiteitscultus in Nederland belemmert niet alleen het besef van enigerlei gemeenschappelijkheid als Nederlandse natie, maar ontaardt ook gemakkelijk in een enghartige hokjesgeest. Er zijn momenten in de Nederlandse geschiedenis dat de ergernis daarover tot nationaal georiënteerde tegenbewegingen leidt. Dat manifesteerde zich in de jaren '80 van de achttiende eeuw in de Patriottenbeweging en in de jaren '90 in de Bataafse omwenteling.

In de tweede helft van de negentiende eeuw waren het liberalen die de nationale gedachte nieuw leven inbliezen. Dat resulteerde in een nationaal-liberale voorkeur voor maatschappelijke organisaties op algemeen Nederlandse grondslag, openstaand voor alle gezindten (in de omroep gaf

[10] S.W. Couwenberg (red.), *Nederlandse en Vlaamse identiteit*, 2006, p. 11-12.

[11] M.C. Nussbaum, *For love of country?*, ed. J. Cohen, 1996, p. 13-17.

[12] J. Bank, *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volksbeweging*, 1978.

[13] G. van der Leeuw, *Balans van Nederland*, 1945, p. 37-38 en 115.

mentaliteit en het belang van eigen volk en identiteit meer te benadrukken.

Om onze omgang met nieuwkomers tot een succes te maken, hebben we een breed gedeelde trots nodig over wat ons bindt, een hernieuwde en herkenbare Nederlandse identiteit, betoogde D66-minister Brinkhorst in 2005 in een toespraak bij de opening van het academische jaar van de Leidse Universiteit.<sup>14</sup> In de afgelopen jaren was er van D66-zijde weinig of geen interesse voor zoiets voorbijgestreefde als een herkenbare Nederlandse identiteit, ja, werd die interesse met *dédain* bejegend. Maar ook in die kring komt men daar nu schoorvoetend op terug, evenals bij andere links geheten partijen.

Zo pleit PvdA-leider Wouter Bos voor herstel van onze nationale trots en lotsverbondenheid, ja voor het cultiveren van 'de Nederlandse droom'.<sup>15</sup> Dat was nog niet zo lang geleden vloeken in de linkse kerk, maar nu geheel in lijn met een kenterende tijdgeest. In het buitenlands cultureel beleid streeft de Nederlandse regering nu ook naar een versterkt cultureel profiel in binnen- en buitenland.<sup>16</sup> Ook dat duidt op een kentering. Opvallend voor die wending in nationale (en nationalistische) richting is voorts het verzet tegen de voorgestelde Europese grondwet dat ook van linkse zijde krachtig werd gesteund, niet alleen door de SP, maar tevens door een PvdA-prominent als minister Plasterk, het pleidooi voor erkenning en koestering van Nederlandse normen en waarden door premier Balkenende, terwijl dat tijdens de verzuiling onder christendemocraten nog volstrekt taboe was. De leider van de Antirevolutionaire Partij en hoofdredacteur van *Trouw* Bruins Slot heeft die verzuilingstraditie eens kort als volgt gekarakteriseerd.<sup>17</sup> Wat ons als Nederlanders bindt, zo benadrukte hij als prominent exponent van de verzuiling, is zuiver negatief van aard, te weten de erkenning van elkaar ieder in zijn eigen bijzondere aard en het scheppen van alle ruim-

te voor het beleven daarvan en dus het afwijzen van iedere poging wat ons bindt onder een gemeenschappelijke nationale noemer te brengen. Symptomatisch voor die wending in nationale richting is de oprichting door oud-minister Rita Verdonk van de beweging *Trots op Nederland*, een kreet

## Om onze omgang met nieuwkomers tot een succes te maken, hebben we een breed gedeelde trots nodig over wat ons bindt

waar het CDA tijdens zijn verkiezingscampagne in 2006 ook al mee had geschermd. Die kreet heeft een andere betekenis dan luttele jaren geleden. Toen was er onder Nederlanders nog een sterke en progressief geachte neiging hun trots als Nederlanders te ontlenen aan het feit dat zij daar juist niet trots op waren en zich daarvoor bijna geneerden.

### Besluit

Het overtrokken kosmopolitisme van de linkse jaren '60-generatie is onmiskenbaar op de terugtocht, de reactie ertegen slaat nu door in al te eenzijdig nationaal navelstaren. De Fortuyn-revolte ging daar ook onder gebukt. Maar het is in ieder geval goed dat opnieuw wordt nagedacht over de vraag wat ons als Nederlandse natie onderscheidt en bindt zoals blijkt uit de stroom van publicaties daarover sinds de jaren negentig. In een prikkelende uitgave van *de Volkskrant* over het Nederlanderschap is die vraag zelfs een kernthema van onze tijd genoemd.<sup>18</sup> Het WRR-rapport heeft tot die hernieuwde reflectie een stevige stimulans gegeven. De bedoeling was ook het wij-zij denken rond dit thema te doorbreken. Maar zoals Heldring in een van zijn reacties op dit rapport nog eens benadrukt heeft, onderstelt identiteit zowel een proces van in- als van uitsluiting.<sup>19</sup> Als er geen gemeenschappelijke Nederlandse identiteit is, dan bestaan er alleen nog maar wij-zij relaties.

[14] L.J. Brinkhorst, Naar een nieuwe Nederlandse trots, *NRC Handelsblad*, 5 september 2005.

[15] W. Bos, *Dit land kan zoveel beter*, 2005.

[16] Begroting 2006 Buitenlandse Zaken, p. 89.

[17] J. Bruins Slot, *Emancipatie en integratie, Anti-Revolutionaire Staatkunde*, oktober 1964.

[18] *Wat is een Nederlander?*, 2003, p. 7.

[19] J.L. Heldring, Een wij veronderstelt een zij, *NRC Handelsblad*, 4 oktober 2007.

## BOEKSIGNALEMENT

### Grenzen van vrije meningsuiting

Bas van Stokkom, *Mondig tegen elke prijs. Het vrije woord als fetisj*, Den Haag: Boom 2008, ISBN 978 90 5454 984 0

Moslimvijandigheid, opgeklopte verontwaardiging en provocaties houden het publiek in een permanente greep, daar waar genuanceerd oordelen en tolerantie nodig zouden zijn. De grenzen van de vrije

meningsuiting worden bewust opgezocht. Bieden pers en politiek wel genoeg weerwerk, vraagt socioloog en filosoof Bas van Stokkom (Radboud Universiteit) zich af.

### Correctie

Per abuis is in het maartnummer van *Openbaar bestuur* (p. 26) boven de column van Marcel van Dam de naam drs. M.P.A. van Dam gezet. Dit moet zijn: dr. M.J.E.M. van Dam. *Redactie*



## Voorlichting en propaganda

**Toen de koningin in haar kersttoespraak over tolerantie en begrip voor de medemens sprak, meende de een in deze woorden een berisping van islamitische extremisten gehoord te hebben, terwijl de ander ervan overtuigd was dat onze vorstin Geert Wilders en Rita Verdonk tot de orde probeerde te roepen. Een kwestie van selectieve perceptie. Door selectief waar te nemen bepaalt de mediagebruiker zelf hoe hij geïnformeerd wil worden.**

**E**en politieke partij zonder kiezers is als een kerk zonder gelovigen. Zoals deze laatste haar levensvatbaarheid aan verkondiging en bekering ontleent, zo is een politieke partij afhankelijk van de gunst van de kiezers. Om deze te verwerven bedrijft zij propaganda, de burger zodanig proberen te beïnvloeden dat hij partij kiest. Het vervelende is echter dat iedere partij ditzelfde nastreeft en dat is voor de kiezer vaak een waar probleem, vooral wanneer het aanbod groot is, zoals bij het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Politieke voorlichting is dan onontbeerlijk.

Twee begrippen: propaganda en voorlichting. De bedoeling van propaganda is de burger door informatievervalsing over te halen voor een bepaalde partij te kiezen. Bij voorlichting gaat het erom de burger gegevens over verschillende partijen te verschaffen, zodat deze optimaal geïnformeerd is om zijn keuze tussen diverse mogelijkheden te bepalen. Propaganda en reclame proberen, kortom, een bepaald gedrag te bewerkstelligen, terwijl voorlichting bedoeld is de keuze tot dit gedrag te vergemakkelijken. Ten behoeve van dit laatste kent ons land al sinds 1962 radio- en televisie-uitzendingen van politieke partijen. 'Evenwichtige politieke voorlichting is van positieve betekenis voor de democratie,' zo meende de commissie, die de minister destijds hierin adviseerde, waartoe de *choc des opinions* volgens haar het meest geëigende middel was. In de vertaling van deze aanbevelingen met toekenning van zendtijd aan politieke partijen, schuilt echter een groot probleem. Een politieke partij ziet het allerminst als haar taak politieke voorlichting te geven. Die wil ziertjes winnen en hanteert daartoe het middel van de politieke propaganda. Kennelijk is men in Den Haag destijds uitgegaan van de gedachte, dat de som van alle partijpropaganda samen politieke voorlichting betekent. Wanneer de kiezer van de standpunten van alle partijen kennis neemt, verkrijgt hij een objectief overzicht, uit welke alternatieven hij gemakkelijk zijn keuze kan bepalen. Kiezen wordt zo een fluitje van een cent. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek heeft de onhoudbaarheid van deze opvatting inmiddels overtuigend aangetoond. De foute premisse is

namelijk dat de kiezer als het ware met een volkomen blanco de politieke arena betreedt, met een *tabula rasa*, waarin nog geen kennis van of voorkeur voor bepaalde politieke partijen en standpunten verankerd is. Dit is echter niet het geval. Zelfs hij of zij, die beweert totaal geen verstand van politiek te hebben, beschikt wel degelijk over kennis en voorkeuren. Voorlichting en propaganda komen daardoor in een enigszins ander daglicht te staan. Het voornaamste doel van partijpropaganda is niet zo zeer politieke standpunten uit te dragen als wel om kiesgedrag te veranderen. Het verkondigen van politieke standpunten is slechts een middel om de kiezer tot een keuze op de gepropageerde partij over te halen. Het is al lang bekend, dat gedragsverandering niet of nauwelijks door massacommunicatie te weeg wordt gebracht. Twee factoren spelen hierbij een belangrijke rol.

Op de eerste plaats is ieder individu aan het eigen gelijk gehecht. Daardoor is hij eerder geneigd naar bevestiging dan naar ontkenning van zijn ideeën te zoeken, *reinforcement* heet dit in de Angelsaksische literatuur. Voorts speelt ook de potentiële besmetting van de bron een rol. Iedere kiezer heeft door traditie of via vertrouwde relaties op zijn minst een vaag idee welke partij zijn standpunten het dichtst benadert. Elke andere partij is daardoor in principe verdacht. Ook al zou deze nagenoeg dezelfde standpunten verkondigen, dan nog vertrouwt hij die maar half en meent in de propaganda toch iets anders te horen dan hij in feite hoort.

Op de stelling van Marshall McLuhan *the medium is the message* mag je gerust met *the party is the message* parodiëren. Voorlichting via propaganda door elk der afzonderlijke partijen is dus weinig effectief. Van een *'choc des opinions'* is nauwelijks sprake. Wellicht sorteren debatten, die omroepen rond verkiezingstijd organiseren, meer effect, maar ook hier blijven *reinforcement* en *besmetting van de bron* een cruciale rol spelen.

Noldus



# Deelgemeenten lust of last?

**Het deelgemeentelijk bestel blijft een lastig fenomeen. De Rotterdamse deelgemeenten worstelen met hun positie en imago. Enerzijds vormen ze een binnengemeentelijke gedecentraliseerde bestuurslaag, anderzijds zijn ze grotendeels te beschouwen als een onderhorige uitvoeringsinstantie van het centrale stadsbestuur.**

**H**et deelgemeentelijk bestel blijft een lastig fenomeen. De Rotterdamse deelgemeenten worstelen met hun positie en imago. Enerzijds vormen ze een binnengemeentelijke gedecentraliseerde bestuurslaag, anderzijds zijn ze grotendeels te beschouwen als een onderhorige uitvoeringsinstantie van het centrale stadsbestuur.

Het politieke en bestuurlijke functioneren van deelgemeenten is aan kritiek onderhevig. Het systeem is niet altijd even capabel in de aanpak van grootstedelijke problemen en lijdt aan inter- en intrapolitieke spanningen. Deelgemeenten wordt verweten dat zij naar binnen gerichte organisaties zijn van 353 politici die met zichzelf bezig zijn en niet met de stad. Dat kost Rotterdam per jaar veertig miljoen euro. Politieke discussies moeten vaak in meerdere politieke arena's worden beslecht, namelijk op het niveau van het stadsbestuur, binnen de deelgemeente en tussen de deelgemeenten. Dat leidt tot fricties. Wat is er aan te doen?\*

## Lust of last

In het in november 2007 verschenen rapport *De Rotterdamse gordiaanse knoop* haakt Leefbaar Rotterdam in op de meningsverschillen over het nut van het deelgemeentelijke bestel.<sup>1</sup> Leefbaar Rotterdam is als lokale partij nooit een voorstander van deelgemeenten geweest. Het bestel voldoet niet aan het doel waarvoor het in het leven is geroepen: het vergroten van de burgerparticipatie en het verkleinen van de democratische kloof tussen burger en bestuur. Vanaf 2002, toen Leefbaar Rotterdam vanuit het niets op zeventien zetels in de Rotterdamse gemeenteraad kwam en in één klap de grootste partij werd, is van deze mening kond gedaan. De ambitieuze coalitie van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD voelde zich in de collegeperiode 2002-2006 soms door deelgemeenten gedwarsboemd. Het stadsbestuur was voor de verwezenlijking van zijn doelstellingen van deelgemeenten afhankelijk. Daar zat een addertje onder het gras, want in de meeste deelgemeenten zat een bestuur met een prominent aanwezige PvdA. Burgemeester en wethouders wensten hun greep op de deelgemeenten te versterken. Ten eerste door

afspraken met de deelgemeenten te maken over kerntaken en samenwerking. Vervolgens door het aanscherpen van leveringscontracten over de dienstverlening van centrale gemeentelijke uitvoeringsorganisaties aan de deelgemeenten. Tenslotte door het toewijzen van stadsmariniers die onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W ervoor moesten zorgen dat gemeentelijke diensten, politie, justitie, openbaar vervoer en woningcorporaties optimaal samenwerken op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in wijken en buurten. Het stadsbestuur trapte daarmee op de ziel van de deelgemeentelijke bestuurders.<sup>2</sup>

## De kern van de spanningen tussen stadsbestuur en deelgemeenten ligt niet bij het kritische Leefbaar Rotterdam

De kern van de spanningen tussen stadsbestuur en deelgemeenten ligt niet bij het kritische Leefbaar Rotterdam. Zij hebben meer van doen met een niet of nauwelijks goed gevoerd debat over het voortbestaan van het deelgemeentelijk bestel nadat in 1995 de komst van een stadsprovincie Rotterdam door een referendum was afgeblazen. Op dat moment ontstond in Rotterdam een bestuurlijk vacuüm, waarbij de vraag rees wat het verdere perspectief was. De gemeente Rotterdam had immers, in ruil voor de status van *stadsprovincie*, moeten verdwijnen en de deelgemeenten zagen de kans tot verzelfstandiging aan hun neus voorbij gaan. Wethouder Kriens onderschrijft, dat 'na het referendum (1994) tot aan het aantreden van het college met Leefbaar Rotterdam (2002) de discussie over de deelgemeenten niet goed is opgepakt, vooral de kwestie wat willen we met die deelgemeenten?' Bijna twee volledige collegeperiodes is om die vraag heen gelopen. Daardoor liepen de spanningen tussen stadsbestuur en deelgemeenten zo nu en dan op. In mei 2005 presenteerden burgemeester en wethouders *Rotterdam georganiseerd bestuurd ... en zo gaan we dat doen!* Stevige ingrepen waren nodig. Het ging over krachtige overheidsinterventies in

\* Voor dit artikel is mede gebruik gemaakt van vraaggesprekken met actoren in het Rotterdamse lokaal bestuur.

[1] R.A.C.J. Simons, *De Rotterdamse gordiaanse knoop. Visie Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse deelgemeentebestel*, november 2007.

[2] Pieter Tops, *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam: Atlas, 2007.

coproductie met externe partners uit de publieke en semi-publieke sector. Dit was nodig, omdat in de praktijk taken en bevoegdheden tussen stadsbestuur en deelgemeenten niet duidelijk verdeeld waren. Burgers, organisaties en instellingen wisten soms niet bij wie ze aan moesten kloppen. De aap

## De schaal van de deelgemeente sloot niet aan bij de leefwereld en de welzijnsvragen van de burger

kwam uit de mouw: 'Wil die regiefunctie van de overheid tot ontwikkeling komen, dan zal die regie meer gecentraliseerd moeten worden: de overheid zal meer als eenheid moeten optreden'. Meer macht aan het stadsbestuur en minder aan het deelgemeentelijke bestuur.

De nota belandde in de prullenmand. Er brak een storm aan protest uit, deelgemeentebestuurders waren furieus. Interne en externe partijpolitieke kanalen werden ingezet om het voorstel van tafel te krijgen. In de Rotterdamse gemeenteraad werd het protest door PvdA, CDA en VVD gehonoreerd. De drie partijen hadden hun machtsbasis in de deelraden. Het voorstel van b&w werd, vooral door PvdA en CDA, als een aantasting beschouwd van hun belangen en directe invloed van hun achterban en electoraat in de wijken.

Het college gaf zich niet zonder meer gewonnen. Medio december 2005 – krap drie maanden vóór de gemeenteraadsverkiezingen – werd de externe commissie *Relatie Overheid-Burger* geïnstalleerd.

[3] Commissie Relatie overheid-burger, *Stadsbestuur dicht bij huis. Een werkende democratie voor Rotterdam*, gemeente Rotterdam, 2006.

[4] Gemeente Rotterdam, *De stad van aanpakken. Voor een Rotterdams resultaat, collegeprogramma 2006-2010*.

[5] Gemeente Rotterdam, *Plan van aanpak, verbetering organisatie Rotterdam. De wijken, de deelgemeenten en de stad*, juni 2007.

[6] Samenwerkende Bewonersorganisaties Rotterdam, *Betrokken zijn werkt*, januari 2008.



Grens tussen deelgemeente Feijenoord en Charlois (Dordtselaan)

Haar werd verzocht te adviseren over een verbetering van de relatie tussen de Rotterdamse burgers en hun stadsbestuur. Daarbij hoorde ook het doorlichten van de rol van de deelgemeenten.

Vlak na de verkiezingsuitslag in maart 2006 verscheen het advies *Stadsbestuur dichtbij huis. Een werkende democratie voor Rotterdam*.<sup>3</sup> De commissie constateerde dat de deelgemeentebesturen onvoldoende in staat waren de burger aan te spreken. De schaal van de deelgemeente sloot niet aan bij de leefwereld en de welzijnsvragen van de burger. Daarenboven bleken de meeste burgers weinig net een partijpolitiek georiënteerd deelgemeentebestuur op te hebben. Burgers hadden van het partijpolitieke gekissebis in hun deelgemeenten geen hoge pet op. Om de slagkracht van het Rotterdamse stadsbestuur te verhogen, kon beter de bezem door de decentrale politieke bestuurslaag worden gehaald. In het advies werd niet expliciet voor opheffing van de deelgemeenten gepleit, wel voor vernieuwing of vereenvoudiging van het bestuur. De nadruk moest liggen op wijkbelangen en gebiedsgericht werken.

Van deze voorstellen kwam niet veel terecht. De Rotterdamse gemeenteraadsverkiezingen (2006) brachten een verschuiving in de politieke machtsverhoudingen teweeg. In tegenstelling tot de verkiezingen van 2002 werd de PvdA de grootste fractie. Leefbaar Rotterdam, de winnaar in 2002, kwam op de tweede plaats. Een perspectief op een college met Leefbaar Rotterdam was kansloos, omdat de 'leefbaren' tevoren hadden aangekondigd niet met de PvdA te willen samengaan. De onderhandelingen leidden tot de coalitie PvdA, CDA, VVD en GroenLinks.

In het collegeprogramma *De stad van aanpakken. Voor een Rotterdams resultaat* is van opheffing of aanpassing van het deelgemeentelijke bestel geen sprake.<sup>4</sup> Die discussie wenste het stadsbestuur achter zich te laten. De nadruk ligt op gebiedsgericht werken in wijken en buurten. Het gemeentebestuur beseft dat voor het slagen van dit beleid een intensieve samenwerking met de deelgemeenten onvermijdelijk en noodzakelijk is. 'We maken met alle deelgemeenten hierover concrete afspraken', want '(...)synergie vergroot de kans op succes', zegt het collegeprogramma. Geen oeverloze structuurdiscussies, maar het aanpakken van problemen. In juni 2007 herhaalde het college in de nota *Plan van Aanpak. Verbetering organisatie Rotterdam* dit standpunt.<sup>5</sup> Voor het ontwarren van de deelgemeentelijke gordiaanse knoop wil het college niet eerder over een structuurwijziging praten dan in de herfst van



2009, vlak voor de gemeenteverkiezingen in maart 2010. Daarmee wordt de hete aardappel naar het volgende college doorgeschoven.

### Deelgemeenten onderling

In de tussentijd is de tevredenheid bij politici, burgers en maatschappelijke organisaties niet groter geworden. De Samenwerkende Bewonersorganisatie Rotterdam schrijft in haar rapport *Betrokken zijn werkt. Wijkgericht organiseren van publieke dienstverlening* dat het tot een recombinaat van verschillende organisaties op wijkniveau moet komen.<sup>6</sup> Er moet een samenhangend geheel van organisaties ontstaan die complexe vraagstukken als leefbaarheid en veiligheid effectief en in samspraak met burgers binnen de wijken aanpakt. Het stadsbestuur moet kaderstellend sturen op het gebied van modern wijk- en buurtmanagement. De deelgemeenten dragen zorg voor de uitvoering en worden daarmee beschouwd als dienstverlenend verlengstuk van het gemeentebestuur.

Het probleem is niet alleen de relatie tussen stadsbestuur en deelgemeenten. In de aanpak van generieke knelpunten botsen deelgemeenten onderling, omdat de politieke visies en beleidsprogramma's per deelgemeente verschillen. Tevens is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor het oplossen van bepaalde problemen, zeker wanneer er die de deelgemeentegrenzen overschrijden. Dit levert in de dagelijkse praktijk boosheid, bureaucratie en eigenaardige capriolen op.

In gesprekken met directeurs van welzijnsorganisaties komt de behoefte aan eenheid van bestuur nadrukkelijk naar voren. 'We hebben in Rotterdam elf regisseurtjes, maar we hebben wel een grote stad. Waar is de eenheid van de stad? De regierol moet in ieder geval niet gevoerd worden vanuit de deelgemeenten.' Een ander zegt: 'De werkelijkheid van de afgelopen collegeperiodes laat een beeld zien waarin in elf gebieden autonoom welzijnsopvattingen worden ontwikkeld met het welzijnswerk niet als professionele partner maar als werkaannemer van overheidstaken. Het kan niet langer zo zijn dat je voor een stad als Rotterdam volhoudt dat welzijnsbeleid een kwestie is van elf verschillende besturen. We moeten voor die elf aparte begrotingsaanvragen doen, op aanbestedingen inschrijven en elf verschillende jaarverslagen maken op basis van de door deelgemeenten apart opgestelde eigen criteria.'<sup>7</sup> Hoezeer deelgemeenten langs elkaar heen werken is duidelijk geworden in de strijd tegen de sociale en fysieke verloedering van de Dordtselaan. Van oorsprong was de laan een deftig winkel- en woongebied in Rotterdam-Zuid. Decennia later werden zij en omliggende straten als *hot spot*



Deelgemeentehuis van Feijenoord

bestempeld waar criminaliteit, drughandel, illegale bewoning, huisjesmelkers, gokhuizen, bordelen en hennepplantages hoogtij vierden. De gemeente Rotterdam besteedde ruim vijftig miljoen euro ter revitalisering van het probleemgebied. Drang en dwang (zoals het ontruimen van illegaal bewoonde woningen) werden niet geschuwd.

Tussen 2002 en 2006 keerde de leefbaarheid enigszins terug, maar het herstel dreigt in bestuurlijk en politiek gekissebis tussen de deelgemeenten te verzanden: de linkerhelft van de laan valt onder deelgemeente Charlois, de rechterhelft onder deelgemeente Feijenoord! Het grootste knelpunt is het verschil in visie op de aanpak van problemen op en rond de laan. Feijenoord propageert een zachte aanpak, het deelgemeentebestuur wenst oog te houden voor het menselijke leed, want – zo is de redenering – problemen los je niet op door mensen op straat te zetten. Charlois staat een harde aanpak en repressie voor. Zo kon het gebeuren dat Charlois meewerkte aan preventief fouilleren en Feijenoord niet. De 'boefjes' stonden vrolijk aan de veilige overkant van de Dordtselaan naar de politie te zwaaien.

Feijenoord staat als deelgemeenten als lastig te boek en maakte al menige bestuurscrises door. Deels heeft dit te maken met het gegeven dat Feijenoord een jonge loot is (sinds 1994) aan de deelgemeentelijke stam, terwijl Charlois op een langere (sinds 1973) bestuurlijke ervaring kan bogen.<sup>8</sup> De kwaliteit en flexibiliteit van de deelgemeenten om problemen gezamenlijk op te lossen laten te wensen over. Dat leidt tot bestuurlijk touwtrekken. Volgens portefeuillehouders van deelgemeenten ligt de samenwerking tussen deelgemeenten en stadsbestuur genuanceerder dan wat er in kranten wordt vermeld.

[7] Toby Witte, (Over)sturing van de welzijnssector in Rotterdam. De welzijnsmarkt: klantgericht of klantgezwicht, in Ton Notten (red.), *De lerende stad. Het laboratorium Rotterdam*, Apeldoorn: Garant, 2008, p. 101-119.

[8] NRC Handelsblad, 21 juli 2007, 24 juli 2007 en 26 juli 2007.

'Het heeft lang ontbroken aan een faciliterende rol van het gemeentebestuur in de zin van menskracht en middelen. Vanuit centrale stedelijke diensten werd verkokerd naar problemen in wijken en buurten gekeken. Bij deze diensten heerste een houding van over twee jaar staat het functioneren van de deelgemeenten weer ter discussie.'

Het is moeilijk integraal beleid te voeren wanneer verschillende stedelijke diensten door hun verkokering het niet eens zijn over beleidskeuzes op wijk- en buurtniveau. Een portefeuillehouder zegt:

'Daarnaast hebben deelgemeenten onderling contact via de Vereniging van Rotterdamse Deelgemeenten. Deze geeft ondersteuning aan deelgemeenten en is in Interbestuurlijke overleggen georganiseerd die weer de Bestuurlijke overleggen met de wethouder(s) aan de Coolsingel voorbereiden! Sommige wethouders organiseren zulke bijeenkomsten regelmatig, anderen regelen alles via hun mobieltje omdat de 06-nummers. Er zijn ook wethouders (geweest) die zelden of nooit contact met deelgemeentebestuurders opnemen.'

De deelgemeentelijke portefeuillehouders menen dat de beleidsambities van het Rotterdamse stadsbestuur een carrousel aan nauwelijks te sturen en te controleren projecten omvat, waarin de deelgemeenten op soms geforceerde wijze moeten samenwerken. De tragiek is dat de meeste financiën langs de lijn van stedelijke of langdurende projecten lopen, hetgeen tot een verdeel en heerspolitiek tussen deelgemeenten leidt. De directeurs van verschillende gemeentelijke diensten luisteren doorgaans naar hun deelgemeentelijke opdrachtgevers. Tegelijkertijd zijn ze voor hun loopbaan afhankelijk van functioneringsgesprekken die door de centrale bestuursdienst van het stadsbestuur worden gevoerd. Ze worden op de afspraken die het stadsbestuur in managementcontracten heeft vastgelegd, afgerekend.

### Politieke kwaliteit

Een klemmende kwestie is tevens of de kwaliteit en competenties van deelgemeentelijke volksvertegenwoordigers en bestuurders meerwaarde voor het democratisch stelsel hebben. Er zijn redenen om aan de politieke bestuurskracht van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam te twijfelen. Er is een lage opkomst bij deelraadverkiezingen de bestuurscultuur is gesloten. De politieke besluitvorming wordt in enkele deelgemeenten qua stemmental volledig door één partij gedomineerd (tabel 1).<sup>9</sup>

De PvdA heeft in negen van de elf deelgemeenten sinds de deelraadverkiezingen van 2006 de grootste fractie. Leefbaar Rotterdam, die voor het eerst aan de deelgemeenteraadsverkiezingen deelnam, is in acht van de deelgemeenten in grootte de tweede partij. In deelgemeente Prins Alexander is LR zelfs met negen zetels de grootste fractie. Opvallend is dat in geen van de deelgemeenten LR deel van het dagelijkse bestuur uitmaakt. Dit heeft te maken met het standpunt van LR niet met de PvdA te willen samenwerken, anderzijds proberen de traditionele partijen in de deelgemeenten de sterk opkomende nieuweling LR politiek te isoleren. In Charlois, Delfshaven en Feijenoord beschikt de PvdA over een ruime tot zeer ruime meerderheid. Daar is eigenlijk een *eenpartijdemocratie*, democratisch gekozen doch niet bevorderlijk voor de onderlinge verhoudingen. Hoewel de dagelijkse besturen van Charlois en Delfshaven qua politieke kleur divers zijn samengesteld, is de politieke afhankelijkheid van de dagelijkse bestuurders van de grootste fractie in de deelgemeenteraad groot. Dat dit soms de nodige partijpolitieke spanningen veroorzaakt, is niet moeilijk te raden. De dominantie van één partij draagt het risico in zich van een

[3] Commissie Relatie overheid-burger, *Stadsbestuur dicht bij huis. Een werkende democratie voor Rotterdam*, gemeente Rotterdam, 2006.

[4] Gemeente Rotterdam, *De stad van aanpakken. Voor een Rotterdams resultaat*, collegeprogramma 2006-2010.

[5] Gemeente Rotterdam, *Plan van aanpak, verbetering organisatie Rotterdam. De wijken, de deelgemeenten en de stad*, juni 2007.

[6] Samenwerkende Bewonersorganisaties Rotterdam, *Betrokken zijn werkt*, januari 2008.

[9] Centrum voor Statistiek en Onderzoek, *Analyse deelraadverkiezingen Rotterdam 2006*, Rotterdam: maart 2006.

Tabel 1: Aantal zetels grotere fracties in deelgemeenten (2006-heden)

Deelgemeenten (aantal raadzetels)	Grootste fractie (aantal zetels)	Tweede fractie in grootte (aantal zetels)	Deelname LR* in dagelijks bestuur	Samenhang allochtone stemmen en PvdA stemmers
Charlois (25)	PvdA (13)	LR* (8)	Geen	Hoog
Delfshaven (25)	PvdA (16)	LR (4)	Geen	Hoog
Feijenoord (25)	PvdA (14)	LR (7)	Geen	Zeer hoog
Hillegersberg-Schiebroek (19)	PvdA (5)	LR (5)	Geen	Laag
Hoek v. Holland (13)	PvdA (5)	CDA (5)	Geen	Laag
Hoogvliet (19)	IBP** (9)	PvdA (7)	Geen	Gemiddeld
IJsselmonde (25)	PvdA (10)	LR (8)	Geen	Hoog
Kralingen-Crooswijk (19)	PvdA (8)	LR (4)	Geen	Hoog
Noord (19)	PvdA (8)	LR (5)	Geen	Hoog
Overschie (19)	PvdA (6)	LR (5)	Geen	Hoog
Prins Alexander (25)	LR (9)	PvdA (7)	Geen	Hoog

\* Leefbaar Rotterdam \*\* Lokale Hoogvlietse partij

politieke cultuur die in vriendjespolitiek en belangenverstrengeling kan ontaarden. De geluiden die hierover de ronde doen, zijn niet bevorderlijk voor het vertrouwen van de burger in het democratische gehalte van de deelgemeenten.

Het werkelijke deelgemeentelijke beleid schijnt sterk door een wijdvertakt en stevig verankerd netwerk van (oud)politici te worden beïnvloed. Door de jaren heen trekken vrijwel dezelfde mensen aan de touwtjes. Vooral oud-wethouders en oud-portefeuillehouders drukken in een nieuwe rol van voorzitter of bestuurder van een bewoners(wijk)vereniging achter de coulissen van de deelgemeenten hun stempel op de besluitvorming. Daarnaast benutten ze hun opgebouwde contacten met het stadsbestuur. 'Zij vormen, samen met de dagelijkse bestuurders en de ambtenaren, een kaste die weet wat goed is voor wijken', aldus een portefeuillehouder. Veel ophef veroorzaakte een onderzoek naar twee door een deelgemeente ingehuurd opbouwwerkers die zich in weerwil van de subsidie-regels en onder het toezicht van de deelgemeente zichzelf via een eigen stichting als uitvoerder van opbouwprojecten opdrachten verstrekten.

Naar het oordeel van portefeuillehouders 'ontbreekt het bij enkele deelraadsleden aan zelfreflectie en mag in sommige gevallen van politieke onkunde en onbenul worden gesproken'. Deze klachten zijn niet nieuw. In de aanloop tot het instellen van een stadsprovincie Rotterdam bestond in het kabinet-Lubbers rond 1993 grote aarzeling om het merendeel van de deelgemeenten te verzelfstandigen. Het toenmalige gemeentebestuur van Rotterdam dacht aan de vorming van tien of twaalf nieuwe gemeenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken had er de grootste moeite mee, omdat het buitengewoon moeilijk zou worden voor deze gemeenten geschikte en kundige deelraadsleden en bestuurders te vinden. Het departement had, zo blijkt uit interne verslaggeving, geen hoge pet op van de kwaliteit en het niveau van zittende deelgemeentebestuurders en politici. De politieke partijen beschikten nauwelijks over voldoende goedge-schoold kader.<sup>10</sup>

Dit geluid is na vijftien jaar nog altijd actueel: politieke partijen hebben moeite talentvolle kandidaten voor hun kieslijsten te vinden. Deze problematiek blijft niet zonder gevolgen voor de politieke cultuur op (deel)gemeentelijk niveau. De bevolkingssamenstelling van de deelgemeenten heeft effect op de samenstelling van de deelraad. Naarmate een deelgemeente meer allochtonen inwoners telt, telt de deelraad verhoudingsgewijs ook meer gekandideerde en gekozen allochtone

deelraadpolitici. Uit tabel 1 is op te maken dat er een duidelijke samenhang is tussen het aandeel allochtone stemmers en het percentage PvdA-stemmers. Hierbij geldt dat hoe meer allochtone stemgerechtigden er in een deelgemeente wonen, hoe meer PvdA-stemmers er zijn. Een neveneffect daarvan is dat in deelgemeenten met het hoogste aantal allochtone stemmers op de PvdA de autochtone lijsttrekker minder stemmen trok. Veel voorkeurstemmen werden op allochtone kandidaten lager op de kieslijst uitgebracht. Vooral in de Charlois, Delfshaven, Feijenoord en Noord stemden veel allochtonen op hun eigen kandidaten. Geringere electorale steun voor de lijsttrekker brengt een loyaliteitsprobleem met zich mee. Sommige allochtone deelraadsleden neigen ertoe loyaler aan de wensen van hun eigen kiezersachterban te zijn dan aan hun fractieleider of



portefeuillehouder(s). Een deelgemeentebestuurder: 'Ze hebben tijdens de verkiezingscampagne – dat mag je ze niet kwalijk nemen – dingen aan de eigen aanhang beloofd, die ik als verantwoordelijk portefeuillehouder in de verste weg niet kan waarmaken.' Een bijkomend probleem is dat niet alle allochtone deelraadsleden even vaardig zijn in het lezen van ambtelijke beleidsstukken en notities ter voorbereiding van commissie- en deelraadsvergaderingen. Het schrijven en verwoorden van standpunten in de Nederlandse taal gaat hun niet altijd even gemakkelijk af. Een portefeuillehouder: 'Er zijn erbij die in de fractie, in commissies en deelraad zelden of nooit hun mond open doen, ze fungeren als stemvee en dat lijkt me toch weinig bevredigend voor hen.'

Stadsgezicht vanaf de Erasmusbrug

[10] Toby Witte, *Tussen Coolsingel en Binnenhof. Stadsregionale capriolen in Rotterdam Rijnmond*, Den Haag: Sdu, 2002, p. 116-117.





Oude binnenhaven  
Rotterdam (Maashaven)

### Discussie zonder eind

Sinds de stadsdelen worstelt ook Amsterdam met de binnengemeentelijke decentralisatie. Evenals in Rotterdam keert om de zoveel jaar de discussie over het (dis)functioneren en het voortbestaan van het politiek-bestuurlijke stelsel van de stadsdelen terug op de politieke agenda. Menig rapport is aan dit onderwerp gewijd en het einde is bij lange na niet in zicht. De argumenten voor handhaving of opheffing van het binnengemeentelijke bestel zijn in de hoofdstad en in de wereldhavenstad vrijwel dezelfde.

## Burgers menen dat een deelgemeente er is voor het oplossen van leefbaarheidsproblemen in buurt en wijk

In 2005 verscheen in opdracht van het centrale stadsbestuur en de stadsdelen een tweetal rapporten dat veel stof deed opwaaien. *Beter presteren voor Amsterdam* en *Samen sterker* besturen gaan in op het besturen, de bedrijfsvoering, het stelsel, de schaal en de heersende bestuurscultuur van de stadsdelen. De inhoud verbaast niet in het licht van wat over de Rotterdamse deelgemeenten bekend is. Er lopen in Amsterdam te veel lokale bestuurders rond, het besturen van de stadsdelen kan effectiever. De samenwerking met het centrale stadsbestuur en vooral tussen de stadsdelen moet beter, want er wordt langs elkaar heen gewerkt. Het centrale stadsbestuur doet er goed aan meer gebiedsgericht te werken. De portefeuilles van de bestuurders en hun ambtelijke diensten zijn verkokerd. Er wordt veel en overbodig vergaderd. De meeste

beleidstrajecten hebben een lange ambtelijke weg en die verhoogt de duidelijkheid niet. 'De lokale bestuursverantwoordelijkheid van de stadsdelen is verworden tot een groot geheel van over elkaar heen tuimelende plannen, projecten, programma's en afspraken tussen meerdere overheden en derden', klaagt een stadsdeelbestuurder. Het debat over de optimale grootte van stadsdelen (schaalverkleining of schaalvergroting), gaat eindeloos door. Voor iedere schaal is wel een verhaal te verzinnen. De rapporten pleiten voor het stimuleren van samenwerking tussen stadsdelen, al dan niet in bestuursakkoorden bezegeld.

Ook in Amsterdam worden maatregelen en afspraken voorgestaan om het binnengemeentelijke stelsel te versterken: synergie, geen wij-zij-denken maar gebiedsgericht samenwerken, het zoeken naar een evenwichtige taakverdeling en opdrachtgeverschap tussen stad, stadsdelen en centrale diensten en het stroomlijnen van het overleg tussen de portefeuillehouders van de stadsdelen. Ook aan de politieke cultuur moet worden gesleuteld. De stadsdelen zijn begrijpelijkerwijs de afgelopen jaren qua samenstelling etnisch verkleurd. Er doen zich af en toe pijnlijke situaties van belangenverstremming en oneigenlijk gebruik van regelgeving voor. Scholing, training en opleiding bieden een remedie om de politieke cultuur te verbeteren.

### Besluit

Zijn deelgemeenten en stadsdelen een lust of een last? Deze vraag blijft moeilijk te beantwoorden.<sup>11</sup> Het is niet allemaal kommer en kwel. Twee zaken moeten bij de beoordeling van het functioneren van deelgemeenten en stadsdelen uit elkaar worden gehouden: het politieke en het ambtelijk dienstverlenende aspect. De opkomst bij deelraadverkiezingen zal nooit hoog worden. Burgers zeggen niet veel vertrouwen in het politieke bedrijf van deelgemeenten of stadsdelen te hebben. Burgers geven wel te kennen in redelijke mate tevreden te zijn over de praktische ambtelijke dienstverlening dicht bij huis.

Burgers menen dat een deelgemeente er is voor het oplossen van leefbaarheidsproblemen in buurt en wijk. De vele geopperde bestuurlijke oplossingen en modellen ter verbetering van het functioneren van het gedecentraliseerd binnengemeentelijke bestel hebben tot nu toe weinig effect gesorteerd. Gevestigde structuren zijn niet zonder slag of stoot te veranderen, laat staan op te heffen. Er staan te veel politieke belangen op het spel om forse ingrepen mogelijk te maken. Radicale maatregelen van bovenaf opgelegd, leiden onverwijd tot weerstand en onrust.

[11] Toby Witte, Binnengemeentelijke decentralisatie, *Openbaar bestuur*, februari 2006, p. 20-23.

## Een voortdurende zoektocht

'We waren ongerust, over de politieke situatie in ons land, over de verwarring en ondoorzichtigheid, over de tanende invloed van de kiezers, over de ontoereikendheid van de verouderde spelregels, over de onbeweeglijkheid en de verstarring van het partijstelsel, over altijd maar weer hetzelfde gezeur en hetzelfde geharrewar in regering en Tweede Kamer. We wilden er wat aan doen. Maar we wisten niet hoe.' Mijmerend, gekleed in een lange regenjas en strak in de camera kijkend en daarmee direct gericht op de kijkers thuis, wandelde Hans van Mierlo in 1967 door Amsterdam. Mede dankzij dit verkiezingsspotje kwam de nieuwkomer D66 met zeven zetels in de Tweede Kamer. De partij had daarmee een electorale aardverschuiving veroorzaakt.<sup>1</sup>



Bron: Spaarnestad Fotoarchief, in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2004*, p. 20

In 1966 namen Peter Baehr, docent aan de Universiteit van Amsterdam, Erik Visser, redacteur van *Het Parool*, ex-VVD'er Hans Gruijters en journalist Hans van Mierlo het initiatief om een nieuwe politieke partij op te richten: *Democraten '66*. Zij beloofden 'nieuwe politiek', burgers moesten meer directe invloed krijgen op de politiek, onder andere door bestuurders rechtstreeks te kiezen. De partij was aanvankelijk als tijdelijke protestbeweging bedoeld. Het electorale succes van 1967 verraste de oprichters. De partijorganisatie was nog helemaal niet op orde. De leden waren bang dat de partij te klein zou zijn om het politieke bestel te laten 'ontploffem'. Van Mierlo zocht daarom begin jaren zeventig toenadering tot de progressieve partijen PvdA en PPR. Het streven naar een Progressieve Volkspartij leek een goede zet, maar leidde binnen de partij tot grote onenigheid.

In 1972 besloten D'66, PvdA en PPR met een gezamenlijk verkiezingsprogramma, 'Keerpunt '72', aan de verkiezingen deel te nemen. Dit ging echter ten koste van de eigen identiteit van D'66 en zelfs de deelname aan het kabinet-Den Uyl (met één minister en drie staatssecretarissen) vergrootte de zichtbaarheid van de partij niet.

### Postbus

In 1974 hief het partijcongres D'66 bijna op. Het ontbreken van de vereiste tweederde meerderheid voorkwam dit. Het absolute dieptepunt werd bereikt, de partij bestond alleen nog maar als postbus. Eind jaren zeventig wist Jan Terlouw de partij weer nieuw leven in te blazen. Anders dan zijn voorganger Van Mierlo koos hij voor een bestaan midden tussen de andere partijen en presenteerde hij haar als het 'redelijk alternatief'. De partij krom weer uit het dal. Bij de verkiezingen van 1977 behaalde zij al weer acht zetels, in 1981 van acht naar zeventien. De regeringsdeelname aan het tweede kabinet-Van Agt was echter geen succes. Terlouw nam daarin plaats als minister van Economische Zaken, maar kon zijn ideeën nauwelijks uitvoeren, omdat hij voortdu-

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 – Democraten '66 (D66), de partij die vanaf 1967 in de Kamer zit.

rend met PvdA'er Joop den Uyl botste, die het megedepartement Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder zijn hoede had.

Halverwege de jaren tachtig zorgde de terugkeer van de charismatische Van Mierlo als lijsttrekker voor de broodnodige eenheid in de partij. In 1994 leverde dit maar liefst 24 zetels op. D66 zorgde voor een doorbraak in de partijpolitieke verhoudingen door aan een coalitie met VVD en PvdA mee te werken. Hierdoor werd het CDA buiten spel gezet. 'Paars' was het grootste wapenfeit van D66. Toch bleek regeringsdeelname wederom geen garantie voor electoraal succes.

### Hoofdrólspeler

Na de mislukte formatie van CDA en PvdA in 2003 vormde D66 een coalitie met CDA en VVD. Nooit eerder had de partij aan een centrum-rechtse coalitie deelgenomen, de achterban was op voorhand sceptisch. Het zou een roerige tijd worden, tot drie maal toe speelden de democraten de hoofdról in een politieke crisis. In maart 2005 stapte D66-minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties Thom de Graaf op, omdat de Eerste Kamer weigerde constitutioneel de weg vrij te maken voor de gekozen burgemeester. In december 2005 ontstond er opnieuw beroering, toen de fractie dreigde niet in te stemmen met de deelname van Nederlandse militairen aan een NAVO-opbouwmissie in Afghanistan. Uiteindelijk waren het de D66-bewindslieden die bij het debat over het paspoort van Ayaan Hirsi Ali in juni 2006 het kabinet Balkenende-II opbliezen. Bij de verkiezingen in november 2006 hield D66 drie zetels over. In plaats van het politieke bestel was het de partij zelf die diverse malen bijna werd opgeblazen.

1 Menno van der Land, *Tussen ideaal en illusie. De geschiedenis van D66, 1966-2003*, Den Haag, 2003.

# Loon naar werken

**In het najaar van 2007 ontstond commotie over de gouden handdrukken die de provincie Noord-Brabant aan vier ex-werknemers had uitgedeeld om van ze af te komen. De Zuidelijke Rekenkamer stelde een onderzoek in. Hoe ging dat in zijn werk en wat kunnen andere overheden ervan leren?**

In september 2007 berichtte het *Brabants Dagblad* over gouden handdrukken aan ten minste vier hogere ambtenaren van de provincie Noord-Brabant.<sup>1</sup> De berichtgeving was op informatie gebaseerd die de krant na een jarenlange juridische procedure op grond van de Wet openbaarheid van

andere partijen gebruik kon worden gemaakt. Alleen de Algemene Rekenkamer bleek in het recente verleden vergelijkbaar onderzoek naar ontslagregelingen te hebben uitgevoerd.<sup>3</sup> Dat onderzoek richtte zich op de rechtmatigheid van regelingen en de kwaliteit van het beheer, met name de onderbouwing van besluiten of toekenningen. Voor de Zuidelijke Rekenkamer bood dat onvoldoende aanknopingspunten, omdat nadrukkelijk was gevraagd een uitspraak over het *realiteitsgehalte* van de getroffen regelingen te doen. Dat betekende dat een zelfstandig normenkader diende te worden ontwikkeld.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer een onderzoeksteam samengesteld, bestaande uit onderzoekers van de rekenkamer zelf, aangevuld met specialisten op het terrein van het ambtenarenrecht en onderzoekers met ervaring in rekenkameronderzoek en integriteitsonderzoek. In totaal hebben zeven onderzoekers in de periode van 22 oktober tot 6 december 2007 in totaal ruim 1.000 uren aan het onderzoek besteed. Het rapport met bevindingen werd op 16 november voor ambtelijk commentaar aan de provincie aangeboden, waarna op 26 november het conceptrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, voor bestuurlijk commentaar aan Gedeputeerde Staten werd voorgelegd. Op 6 december stelde de rekenkamer het definitieve rapport vast.<sup>4</sup>

## Alleen de Algemene Rekenkamer bleek vergelijkbaar onderzoek naar ontslagregelingen te hebben uitgevoerd

bestuur in handen had gekregen.<sup>2</sup> Naar aanleiding van de commotie die de publicatie veroorzaakte, verzochten Provinciale Staten van Noord-Brabant op 19 oktober de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek naar de afvloeiingsregelingen in te stellen. De rekenkamer diende het onderzoek zo in te richten dat Provinciale Staten al op 14 december over de uitkomst van het onderzoek zou kunnen debatteren.

De vragen van Provinciale Staten betroffen vier onderwerpen:

- een inventarisatie en beoordeling van alle ontslagregelingen die in de periode 1997-2007 waren getroffen,
- een onderzoek naar de manier waarop dergelijke regelingen binnen de provincie tot stand waren gekomen,
- een analyse van de administratieve en boekhoudkundige verwerking ervan en de controle daarop door Provinciale Staten,
- een advies over toekomstige rapportages aan Provinciale Staten over de getroffen ontslagregelingen.

In hun verzoek hadden Provinciale Staten expliciet gemeld dat de rekenkamer naar eigen inzicht onderwerpen aan het onderzoek kon toevoegen, indien zij dat in het belang van een onafhankelijk oordeel noodzakelijk achtte. Deze formulering was voor de rekenkamer voldoende garantie voor inhoudelijke onafhankelijkheid bij de uitvoering van het onderzoek. De rekenkamer ging allereerst na of van ervaringen met soortgelijk onderzoek door

[1] *Brabants Dagblad*, 8 september 2007.

[2] Uitspraak Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, 20 juni 2007 hoger beroep gedeputeerde staten van Noord-Brabant en *Brabants Dagblad*, uitspraak 200607848/1.

[3] Algemene Rekenkamer, Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 555, nrs. 1-2. Algemene Rekenkamer, Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke macht, *De Rechtspraak*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006 – 2007, 31 030, nrs. 1-2, *De Hoge Raad der Nederlanden*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006 – 2007, 31 033, nrs. 1-2, *Het Openbaar Ministerie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 032, nrs. 1-2.

[4] Zuidelijke Rekenkamer, *Loon naar werken*. Ontslagregelingen provincie Noord-Brabant, Eindhoven, 2007.

de ingangsdatum van het ontslag als ijkpunt) zijn de 1.625 personeelsdossiers aan een eerste beoordeling onderworpen. Dat leidde tot een selectie van 1.209 dossiers die binnen de onderzoeksperiode vielen, 396 dossiers werden terzijde gelegd omdat het ontslag vóór 1997 viel, 19 dossiers bevatten ontslagen na 30 juni 2007 en één dossier is terzijde gelegd omdat degene op wie het betrekking had nooit in dienst was getreden en daarmee dus ook geen ontslag had kunnen nemen.

Van de 1.209 dossiers die overbleven, bleken er 26 dossiers 'dubbel' te zijn: dossiers die op dezelfde medewerker betrekking hadden, maar waarvan de informatie in verschillende dossiers was ondergebracht. Er bleven 1.183 dossiers over. Als afronding van deze fase zijn alle personeelsdossiers van stagiaires terzijde gelegd, na overigens globaal vastgesteld te hebben dat daarin geen opmerkelijke zaken zaten.

Deze exercitie leverde de uiteindelijke onderzoeks populatie van 885 medewerkers van wie de ontslagdatum in de periode 1 januari 1997 tot 1 juli 2007 viel. Van deze medewerkers zijn de volgende basisgegevens in een bestand ingevoerd: jaar van ontslag, salarisschaal en ontslaggrond. De salarisschaal was nodig, omdat Provinciale Staten ook hadden gevraagd na te gaan of er bij de toepassing van ontslagregelingen onderscheid was gemaakt tussen medewerkers uit de verschillende functies en bijbehorende salarisschalen. Omdat de functieaanduidingen als gevolg van reorganisaties door de jaren heen nogal eens wisselden, was alleen de salarisschaal als stabiele factor voor het onderzoek bruikbaar.

Een andere vraag van de staten was of de rekenkamer een oordeel kon geven over de getroffen regelingen in relatie tot de gekozen ontslaggrond. Met het oog daarop werd een overzicht samengesteld van de verschillende ontslaggronden die van toepassing konden zijn. Omdat het overzicht voor de gehele onderzoeksperiode gebruikt diende te worden, betekende dit het in elkaar vlechten van ontslaggronden zoals vermeld in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies en het tot 1 oktober 2000 geldende Ambtenarenreglement.

### Regelingen

Vervolgens diende te worden nagegaan welke van deze 885 gevallen een 'regeling' bevatte. Van een regeling is naar de mening van de rekenkamer sprake, indien bij het (aangaan van het) ontslag onverplicht meer is betaald dan waar een medewerker strikt aanspraak op kon maken. Alle

dossiers zijn op dat aspect beoordeeld, niet alleen de dossiers waar in de aanwezige stukken zelf reeds melding van een uit een getroffen regeling voortvloeiende betaling werd gemaakt. Onder betaling wordt verstaan het totaal aan gekapitaliseerde rechten en betalingen. Deze definitie leidde in eerste instantie tot enige verbazing bij de provinciale organisatie, omdat die er steeds van uit was gegaan dat alleen daadwerkelijk door de provincie betaalde geldbedragen onderwerp van onderzoek zouden zijn; de waarde van eventuele kwijtscheldingen, bijvoorbeeld van studiekosten, had de provincie zelf nooit in haar analyses van het vraagstuk van vertrekregelingen meegenomen. Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat er verschillende arrangementen rondom het vertrek voorkwamen, vaak in combinatie met elkaar.

Regelingen die werden aangetroffen waren: betalen van een afkoopsom, kwijtschelding van opleidingskosten, uitbetalen van niet opgenomen vakantiedagen, doorbetalen van loon zonder dat activiteiten worden verricht en zonder rekening te

## Omdat de functieaanduidingen nogal eens wisselden, was alleen de salarisschaal voor het onderzoek bruikbaar

houden met een korting op het loon in verband met non-activiteitsverlof, het bieden van de mogelijkheid betaalde activiteiten te verrichten zonder dit op het loon te korten, aankopen van onroerend goed en overnemen van een hypotheek, betalen van outplacementtraject, kwijtschelden van kosten van ouderschapsverlof, kwijtschelden proceskosten, verhuiskosten, loonsuppletie en compensatie voor het niet gebruik van de 57+ regeling, uitkeren van pensioenschade, wachtgeld vóór 2001, WW en aanvullende uitkering vanaf 2001.

Aan het eind van de tweede stap bleven 92 dossiers over. Eén dossier bestond uit verscheidene subdossiers die niet in het centraal archief aanwezig waren, maar op afzonderlijke plaatsen in het provinciehuis werden bewaard. Bij afsluiting van het onderzoek van de rekenkamer was dit dossier nog steeds incompleet, waardoor het niet in de beoordeling kon worden meegenomen. In de overgebleven 91 dossiers (ruim 10% van het totale aantal onderzochte dossiers) trof de rekenkamer afspraken over een regeling aan, zoals hiervoor omschreven, met daaruit voortvloeiende betalingsconsequenties.



De 91 dossiers zijn op drie aspecten beoordeeld:

- *dossier*  
Hierbij werd gescoord op aanwezigheid, volledigheid en kwaliteit, door de rekenkamer omschreven in termen van reconstrueerbaarheid van het proces dat tot het ontslag en de ontslagregeling leidde,
- *proces*  
Een bestudering van doorlooptijd, formele verantwoordelijkheid en mandaat, feitelijke betrokkenheid van verschillende interne en externe partijen (management, juridische discipline en P&O-discipline),
- *regeling*  
Hierbij werden de volgende vragen beantwoord: valt uit het feitencomplex een ontslaggrond af te leiden? Is deze overwogen? Is voor deze ontslaggrond gekozen? Indien voor een andere ontslaggrond is gekozen, welke argumentatie is hiervoor in het dossier aangetroffen? Heeft de werknemer, gegeven de ontslaggrond, recht op een betaling? Wat is feitelijk betaald?

Het vraagstuk van de disproportionaliteit (als vertaling van het door Provinciale Staten gevraagde ‘realiteitsgehalte’ van de ontslagregelingen) heeft de rekenkamer als volgt uitgewerkt:

- Indien de totale kosten bij een, op basis van het dossier niet als geëigend te omschrijven, ontslaggrond hoger waren dan de kosten die zouden zijn gemaakt indien wel voor de geëigende ontslag-

ambtenarenrecht is in feite een vertaling van de algemene eisen van redelijkheid en billijkheid en zal vooral door algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden ingekleurd. De wetgever beschouwt dit als *open norm*. In de praktijk bestaan er dan ook geen normbedragen voor, veel is situationeel bepaald.<sup>5</sup> Daarom heeft de rekenkamer ook steeds per dossier een totaaloordeel afgegeven. Hierna trok de rekenkamer na wat de feitelijke invulling van de open norm door de provincie was geweest. Dit bleek € 25.000 te zijn. Aan deze feitelijke invulling lag geen provinciale beleidslijnen grondslag. Dit had de rekenkamer reeds eerder geconstateerd.

#### Oordeel

Vervolgens kwam de fase van weging van de overgebleven 91 dossiers met een regeling. De rekenkamer heeft haar eindoordeel in drie categorieën ondergebracht.

- *Acceptabel*

Hiervan was sprake, indien de regeling een voor de rekenkamer aanvaardbare uitkomst bevatte van de belangenafweging zoals bedoeld in artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel luidt als volgt:

- 1 Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
- 2 De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

- *Opmerking*

Deze kwalificatie hanteerde de rekenkamer voor de dossiers waarbij een betaling had plaatsgevonden op basis van een ambtenaarrechtelijk niet (geheel) juist toegepaste regelgeving, maar naar het oordeel van de rekenkamer overigens wel een aanvaardbare uitkomst behelsde van de belangenafweging als bedoeld in artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

- *Bedenking*

Dit oordeel sprak de rekenkamer uit over alle dossiers waarvan betaling disproportioneel was. Een aantal van deze dossiers bevatte bovendien een betaling op basis van een ambtenaarrechtelijk niet (geheel) juist toegepaste regelgeving.

Aan de hand hiervan ontstond de volgende verdeling:

## Er is een ‘veilige’ bandbreedte voor betalingen die geacht mogen worden uit goed werkgeverschap voort te komen, gehanteerd

grond was gekozen, was er naar de mening van de rekenkamer sprake van disproportionaliteit.

- Indien wel de juiste ontslaggrond werd gevolgd, maar de daaraan voor de provincie verbonden kosten onnodig en onevenredig hoog waren, beoordeelde de rekenkamer dit ook als disproportioneel.

Deze aanpak bevat onmiskenbaar subjectieve elementen. De rekenkamer heeft daartoe alle dossiers na inventarisatie van de gemaakte kosten, uitvoerig bediscussieerd en op basis van *expert judgement* beoordeeld. Daarbij is een ‘veilige’ bandbreedte voor betalingen die geacht mogen worden uit *goed werkgeverschap* voort te komen, gehanteerd. Goed werkgeverschap in het arbeids- en

[5] Algemene Rekenkamer, *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk*. TK 2005-2006, 30 555, nrs. 1-2, p. 16.



Oordeel rekenkamer	Aantal dossiers
Acceptabel	51
Opmerking	8
Bedenking	32
Totaal	91

Ruim de helft van het aantal dossiers met een regeling kreeg het oordeel *acceptabel*. Bij een beperkt aantal dossiers werd het oordeel *opmerking* uitgesproken en 32 dossiers kregen het oordeel *bedenking*. De laatste categorie vertegenwoordigde 3,6 % van de 885 ontslagdossiers. In het onderzoeksrapport werden daarnaast uitsplitsingen van dossiers gemaakt met het oordeel *bedenking* naar jaar van ontslag, groep van salarisschalen en ontslaggrond. Opvallend was dat het relatieve aandeel van dossiers met het oordeel *bedenking* voor de hogere salarisschalen met 16,4 % aanmerkelijk verschilde van dat voor de midden- en lagere groepen met 2,3 %, respectievelijk 3,3 %.

#### Interviews

Om de feiten zoals uit de dossiers in het juiste perspectief te plaatsen, nam de rekenkamer interviews met vertegenwoordigers van de provinciale organisatie af: de gedeputeerde/portefeuillehouder personeelsaangelegenheden, leden van de directieraad, vertegenwoordigers P&O, externe accountant, extern juridisch adviseur, ondernemingsraad, archiefinspectie, het bedrijfsmaatschappelijk werk. Vooral daardoor werd een beter beeld gekregen van de wijze waarop door de jaren heen met ontslagen en ontslagregelingen werd omgesprongen. De rekenkamer stelde vast dat er sinds 2003 een duidelijker beleid voor ontslag en meer structuur in het daarmee samenhangend provinciaal personeelsbeleid waren gekomen.

Toch signaleerde zij ook een minder goede ontwikkeling, de 'paradox van het integraal management'. Integraal management betekent aan de ene kant dat directeuren over de volle breedte resultaatverantwoordelijk zijn, waardoor er geen onnodig efficiencyverlies hoeft op te treden door het 'uitonderhandelen' van onderwerpen en dossiers met andere disciplines en beleidsterreinen. Dat is op zich een goede zaak. Integraal management betekent aan de andere kant dat er heldere kaders moeten worden gesteld, waarbinnen de integraal managers dienen te opereren. De rekenkamer constateerde dat die kaders in de provinciale organisatie ontbraken. Bovendien werd een aantal problemen rondom ontslagregelingen veroorzaakt doordat de P&O-discipline onvoldoende krachtig in de top van de provinciale organisatie was gepo-

sitioneerd en daarmee tot uitvoeringsorgaan van de directies dreigde te 'verworden'.

Met de afwikkeling van problematische dossiers was (te)veel tijd, soms jaren, gemoeid. Er werd weinig slagvaardig en daadkrachtig gehandeld, de regie ontbrak. Slecht functionerende medewerkers kregen ruim de gelegenheid procedures te trainen, bijvoorbeeld door steeds weer met nieuwe voorstellen voor ontslagregelingen te komen. Dat leidde in veel gevallen tot voor de provincie minder gunstige (financiële) uitkomsten. Kritische opmerkingen zijn er ook bij de dossiervorming in het provinciehuis. De onderzochte 885 personeelsdossiers waren vaak niet compleet, uitzonderingen van recentere datum daargelaten. Veelal ontbraken besluiten over aanstelling en ontslag. Ook waren er in veel gevallen geen verslagen van

## Er is een 'veilige' bandbreedte gehanteerd voor betalingen die uit goed werkgeverschap voortkomen

beoordelings- en functioneringsgesprekken, vooral niet bij hogere schalen. Daarnaast ontbraken vaak de motivering en onderbouwing van regelingen of waren deze in veel gevallen uiterst pover, een ernstige zaak die de kans groter maakt dat de provincie aan het eind van een op vertrek gericht proces, veelal weinig voordelige, regelingen moet treffen.

De provincie trachtte in vrijwel alle gevallen een procedure voor de rechtbank te voorkomen, maar de rekenkamer betwijfelt of dit uitgangspunt altijd de voor de provincie beste oplossing opleverde. Deze ongeschreven beleidsregel, waarvan de rekenkamer aanneemt dat ook de met ontslag bedreigde medewerkers daarvan op de hoogte waren, kan op de uitkomst van de onderhandelingen over een eventuele vertrekregeling van invloed zijn geweest. Werknemers richtten zich in toenemende mate op een scherpe juridische confrontatie, terwijl de provincie bleef uitstralen dat zij geen formele procedure wilde en vanuit de perceptie van een gezamenlijk belang naar een oplossing voor een gezamenlijk probleem leek te streven, hetgeen strategisch onwenselijk was.

Tot slot maakte de rekenkamer een opmerking over het in de tijd volgen van dossiers, ook nadat een medewerker de dienst had verlaten. Een aantal regelingen bevatte bepalingen op grond waarvan de hoogte van latere betalingen door de provincie van specifieke omstandigheden, waarin de ex-medewerker zich na zijn vertrek bevond, afhing

(betaald werk, andere inkomsten). Het is de rekenkamer niet gebleken dat de provincie op dit punt voldoende controle uitoefende; zij kreeg de indruk dat wanneer een medewerker de dienst had verlaten, zijn dossier vaak letterlijk werd 'dichtgeslagen'. Dit kan ertoe leiden dat de provincie niet de zuinigheid betrachtte waartoe zij naar de mening van de rekenkamer gehouden is.

**Aanbevelingen**

De belangrijkste aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten waren:

- Formuleer aanvullend beleid over de afwikkeling van ontslagen, met inbegrip van de manier waarop met ontslagregelingen wordt omgegaan. Leg de rollen, posities en verantwoordelijkheden van betrokkenen vast.
- Breid de mandaatregeling uit met aanwijzingen over de procesgang rond ontslagregelingen.
- Iedere ontslagregeling behoeft expliciete goedkeuring van het hoofd P&O. Indien er zich een verschil van inzicht tussen directeur en hoofd P&O voordoet, wordt het onderwerp ter besluitvorming aan de algemeen directeur voorgelegd.
- Laat ontslagregelingen, waarvan het financieel belang boven één brutojaarsalaris uitstijgt, altijd door een onafhankelijke externe deskundige toetsen. Indien het bevoegd gezag in het uiteindelijke besluit van het standpunt van de externe deskundige afwijkt, wordt hiervan in de bestuurs-

rapportage melding gemaakt.

- Maak directies voor kosten van ontslagregelingen budgettair verantwoordelijk.

De rekenkamer formuleerde ook aanbevelingen voor Provinciale Staten:

- Overweeg om in de opdrachtverlening aan de externe accountant speciale aandacht te vragen voor controle op het treffen en uitvoeren van ontslagregelingen.
- Laat in de jaarrekening een overzicht opnemen van het aantal ontslagen per jaar naar groep van salarisschalen en de verdeling daarvan over de verschillende ontslaggronden.
- Laat in de jaarrekening een financiële verantwoording opnemen, waarin voor zowel actief als inactief personeel en voormalig personeel de volgende totaalcijfers worden weergegeven: werkelijke salarisbetalingen, incidentele betalingen anders dan gratificaties, wachtgelduitkeringen, afkoopsommen betaald aan derden.

In de vergadering van 14 december 2007 besloten Provinciale Staten unaniem om Gedeputeerde Staten op te dragen vóór 1 april 2008 met een eenduidig en terughoudend beleid voor ontslagregelingen te komen en de aanbevelingen van de rekenkamer onverkort te volgen.

**BOEKSIGNALEMENTEN**

**Kaleidoscoop**

SCP, *Vroeger was het beter*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008, ISBN 978 90 377 0344 3

Met een mooi geschreven voorwoord, waarin hij alles samenbindt, leidt Paul Schnabel als directeur van het SCP deze nieuwjaarsbundel, met meer dan twintig korte impressies over de vraag of het vroeger beter was, in. Medewerkers van het planbureau behandelen dit thema ieder vanuit het eigen werkgebied en puttend uit de talrijke en gevarieerde rapporten van het SCP: welzijnsbeleid, criminaliteit en veiligheid, conjunctuur, het culturele klimaat, waarden en normen, familierelaties,

arbeid en vrije tijd, vrouwenemancipatie en stadsvernieuwing. Een interessante kaleidoscoop van wat het SCP in huis heeft.

**Wat is uniek aan publieke sector?**

Tom Christensen e.a., *Organization theory and the public sector*, Londen: Routledge 2007, ISBN 10: 0 415 43381 5

Organisaties in het publieke bestel verschillen in veel opzichten van private organisaties, vooral door de politieke omgeving waarin de meeste functioneren, de beginselen van de rechtsstaat en de afwezigheid van een markt en van het

concurrentiebeginsel stellen specifieke eisen aan overheidsorganisaties. Dit boek biedt daarvan een overzicht. Met name nu overheidsorganisaties moderniseren en reorganiseren is het goed te weten welke unieke waarden, belangen, kennis en macht in overheidsorganisaties besloten liggen. De auteurs – bestuurskundehoogleraren in verschillende steden in Noorwegen – gaan in dit boek in op institutionele en instrumentele aspecten, zoals leiderschap, sturingscapaciteit, besluitvorming en beleidsinstrumenten.

## Het betwiste lijk

**Ten tijde van de Republiek bestonden er twee belangrijke rechtsprekende instanties in Den Haag, namelijk het Hof van Holland en de Haagse Magistraat. De eerste was bevoegd op de Hofgrond: het Binnenhof en zijn directe omgeving en daarnaast alle woningen van edelen en grafelijke ambtenaren in Holland. De jurisdictie van de Haagse Magistraat strekte zich tot het dorp Den Haag uit. Het mag geen verbazing wekken dat er gedurende eeuwen meningsverschillen over de bevoegdheden van beide instanties ontstonden, want waar liepen nou precies de grenzen binnen Den Haag? Behoorde bijvoorbeeld het Lange Voorhout tot de Hofgrond of viel het binnen de Haagse jurisdictie?**

**D**e meningsverschillen bleven niet tot een papieren strijd beperkt. Zo beschikte zowel het Hof van Holland als de Haagse magistraat binnen hun gebied over eigen ordehandhavers die regelmatig slaags met elkaar raakten. Gedurende de zeventiende en achttiende eeuw waren er regelmatig aanklachten over en weer over het aftuigen van gerechtsdienaren door leden van de andere instantie. Het kwam ook voor dat een wetsovertreder naar de Hofgrond vluchtte om een arrestatie te voorkomen, zoals de dief die, achterna gezeten door de schout en zijn rakkers, de voorpoort van het Buitenhof invluchtte. Hij werd daar echter niet door de gerechtsdienaren van het Hof gearresteerd. Sterker nog, de gerechtsdienaren snelden alleen toe om de schout te beletten de man op hun terrein op te pakken. Menig wetsovertreder wist door deze domeinconflicten te ontkomen. Een terugkerende bron van onenigheid tussen het Hof van Holland en de stedelijke magistraat was de lijkschouwing. De gebeurtenissen rond het lichaam van

Elisabeth Spiering, de voormalige dienstbode van freule Tengnagel, waren zelfs ronduit ridicuul. In 1760 werd haar lijk uit de gracht bij de Stille Veerkade gehaald en voor lijkschouwing van de Haagse

ledere gemeente kent wel een opmerkelijke gebeurtenis die niet tot de gangbare bestuurlijke praktijk behoort en waar geen college over is gevallen, maar die wel spotternij of afkeuring heeft uitgelokt. Ongewone praktijken kleuren het openbaar bestuur. Dit keer de vangst van een grote steur ter gelegenheid van het bezoek van de bisschop van Utrecht.

magistraat naar het luhuis van de Grote Kerk gebracht. Toen het Hof van Holland dit ter orde kwam, eiste het het lijk op, omdat het slachtoffer in dienst van een adellijke dame was geweest. De Haagse magistraat weigerde aan dit verzoek te voldoen en kon daarvoor een aantal steekhoudende argumenten naar voren brengen. Het Hof liet zich echter niet overtuigen en bleef proberen de lokale bestuurders op andere gedachten te brengen. Tevergeefs. Daarop besloot het Hof zich dan maar kwaadschiks van het lijk meester te maken en gaf enkele gerechtsdienaren opdracht het lijk te ontvoeren. De deur van het luhuis werd – ondanks hevige protesten van de substituut-schout – opengebroken en het lichaam werd in triomf – langs het stadhuis! – naar de Gevangenpoort gedragen. Uiteraard diende de magistraat direct een klacht bij de Staten van Holland in, die het stadsbestuur in het gelijk stelde. Het Hof gaf het lijk na veel mitsen en maren weer terug aan de magistraat.



Stadsplattegrond van  
Den Haag door Johan Blaeu  
uit 1652

# Nieuwe Aanbestedingswet moet van tafel

**Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de overheid is al enige jaren onderwerp van discussie.**

**Het voorgestelde Aanbestedingsbesluit is nog ingewikkelder dan de huidige complexe regelgeving.**

**Hoe moet het verder?**

**O**f het nu gaat om bouwprojecten, de aanschaf van helikopters, het elektronisch kinddossier of de inhuur van een evenementenbureau, steeds is er discussie over de wijze waarop de overheid de opdracht heeft verstrekt. De overheid betaalt te veel, de geleverde kwaliteit is ondermaats en plannings voor de oplevering van projecten worden niet gehaald.

Kern van de problematiek is dat uitvoerende diensten binnen de rijksoverheid en lagere overheden nauwelijks voor hun inkooptaken zijn toegerust. De overheid heeft, ondanks herhaalde oproepen daartoe, nauwelijks in professionalisering van inkoop en aanbesteding geïnvesteerd, hoewel er voor vele miljarden aan opdrachten worden geplaatst, de schattingen lopen uiteen van 50 tot 100 miljard euro per jaar.<sup>1</sup> Het voorgestelde Aanbestedingsbesluit is ingewikkeld, zal tot grote uitvoeringsproblemen leiden en kostenverhogend werken. Ook zal het besluit tot verdergaande juridificering van de inkoopbesluitvorming leiden. De voorstellen kunnen straks alleen nog door gespecialiseerde aanbestedingsjuristen begrepen worden.

## Europees perspectief

De overheid is in Europa niet vrij in de wijze waarop zij inkoop. Iedere aanbestedende dienst is vanaf bepaalde financiële drempels gehouden tot het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze schrijven voor hoe producten en diensten te specificeren, hoe leveranciers te selecteren en tot gunning van opdrachten te komen. Daartoe kunnen aanbestedende diensten uit een beperkt aantal vastomlijnde aanbestedingsprocedures kiezen. Het doel van de procedures is de markt van overheidsopdrachten voor alle Europese leveranciers toegankelijk te maken. Daarnaast beogen de Europese aanbestedingsrichtlijnen door middel van eerlijke concurrentie tot *best value for tax payer's money* te komen. Van meet af aan, de eerste aanbestedingsrichtlijn dateert uit 1972, ondervindt de regelgeving forse

weerstand in ons land. Nederland is een van de landen waar de regelgeving jarenlang met voeten is getreden. Significant zijn de resultaten van het Nalevingsonderzoek uit 2004 waarin werd geconstateerd dat 65% van het publicatieplichtige inkoopvolume van de overheid niet volgens de richtlijnen werd aanbesteed.<sup>2</sup> Als belangrijke redenen werden onder meer het tekortschietend inkoopprofessionalisme in ons land en het gebrek aan toezicht op de naleving aangevoerd.<sup>3</sup> Aanbestedende diensten zijn onvoldoende toegerust om de complexe regelgeving ten uitvoer te brengen. Controle op de toepassing van de regelgeving en sanctiemaatregelen ontbreken. Politiek gezien ondervindt het dossier aanbestedingsbeleid nauwelijks interesse, tenzij een minister een uitglijder maakt.

Waar dit toe kan leiden, is gebleken uit de rapportages van de bouwenquête en de commissie-Duivesteijn: door gebrekkige voorbereiding, tijdsdruk, onrealistische plannings, te optimistische kostenramingen, tussentijdse wijzigingen en gebrekkig contractmanagement is de Nederlandse belastingbetaler voor miljarden benadeeld. Onthutsend is dat de commissie-Duivesteijn niet de oplossing in een professionele benadering van inkoopvraagstukken zoekt, maar in meer regelgeving. De praktijk heeft inmiddels tot verregaande juridificering van inkoop- en aanbestedingsprocessen geleid. Leveranciers die zich benadeeld voelen, stappen naar de rechter en vechten gehanteerde inkoopprocedures aan. Met wisselend succes. Zolang de zaak onder de rechter is, is ten uitvoerlegging van inkooptrajecten niet mogelijk met als gevolg enorme vertragingen in infrastructurele werken en andere majeure overheidsinvesteringen. Een ander gevolg van gebrekkig opdrachtgeverschap is dat bestuurders en ambtenaren hun handen niet aan politiek gevoelige aanbestedingstrajecten willen branden. Dit verklaart het snel groeiende leger van inkoopadviseurs en aanbestedingsjuristen, die de afgelopen jaren gouden bergen hebben verdiend. Met de komst van de nieuwe Aanbestedingswet is hun toekomst verzekerd.

[1] Europese Commissie, *A report on the functioning of public procurement markets in the EU benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, 3 februari 2004.

[2] Visiedocument Aanbesteden (2004), p. 9-10, Kamerstukken II, 2003/04, 29 709, nr. 1.

[3] Significant, *Nalevingsonderzoek 2004*, Barneveld, december 2005.



### Aanbestedingswet

Het concept van het Besluit, dat verre van volledig is en waar slechts één aanbestedingsprocedure is behandeld, omvat nu al vijftig pagina's. Wanneer alle bepalingen zijn uitgeschreven en alle negen procedures gedetailleerd zijn uitgewerkt, zal het volledige Aanbestedingsbesluit naar schatting ongeveer driehonderd pagina's beslaan. Alleen al de aanblik van deze stapel papier zal voor zowel bestuurders, ambtenaren als inkopers ontmoedigend zijn.

De wetgeving kent drie niveaus, te weten de aanbestedingswet, het besluit en de bijlagen. Daarnaast zal men bij de uitvoering van aanbestedingstrajecten te rade moeten gaan bij richtlijn 2004/18. Het nieuwe besluit verwijst regelmatig naar deze richtlijn en dat maakt de transparantie er voor de praktijk niet groter op. Door het opdelen van de voorschriften over deze drie niveaus, is de kans op procedurefouten aanzienlijk. De redactie heeft het zich kennelijk gemakkelijk willen maken. In de Aanbestedingswet worden onder meer rijksoverheid, provincies en gemeenten als aanbestedende diensten aangeduid. In het besluit heeft men het echter over de centrale en decentrale aanbestedende dienst. Waarom niet één uniform begrippenapparaat op één niveau gehanteerd? Het lijkt erop dat de redactie in verschillende handen is geweest en dat men niet de moeite heeft genomen in een sluitende eindredactie te voorzien. Dit is voor een dergelijk belangrijk document onacceptabel. Opdeling en gehanteerd begrippenapparaat maken de regelgeving voor niet-juristen ontoegankelijk.

### Problemen

Het voornemen is het drempelbedrag, waarboven aanbestedende diensten tot naleving van de richtlijnen gehouden zijn, te verlagen, voor de rijksoverheid van de huidige € 133.000,00 naar € 50.000,00. Dit is slecht nieuws. Ongetwijfeld heeft men met dit voorstel een doelmatigere aanwending van overheidsgelden voor ogen. In de praktijk zijn veel aanbestedende diensten nu al niet in staat tot het naleven van de huidige richtlijnen, laat staan dat men dat kan doen als de huidige, nog complexere voorstellen van kracht worden. Het idee te komen tot concurrentiestelling voor lagere inkoopbedragen kan op eenvoudige wijze via interne inkoopprocedures worden opgelost.

Mocht dit voorstel op de voorgeschreven wijze vorm krijgen, dan zullen in de praktijk kosten voor de uitvoering van kleinere inkoopopdrachten vele keren de voordelen overtreffen. Dat is goed voor de

werkgelegenheid maar rampzalig voor de slagkracht en efficiency van overheidsorganisaties. Het spreekwoordelijke paard wordt met deze eis achter de wagen gespannen. In het nieuwe wetsontwerp strijden vele doelstellingen om de voorrang. Niets wijst erop dat de oorspronkelijke doelstellingen – de Nederlandse overheid zoveel mogelijk waar voor haar belastinggeld te geven en de kosten tegen de baten te laten opwegen – voorop hebben gestaan. Innovatie dient via het inkoopbeleid te worden bevorderd.

Het midden- en kleinbedrijf moet via de nieuwe regelgeving beter aan haar trekken komen. Dit blijkt onder meer uit het voornemen geen omzetcriterium meer voor overheidsopdrachten te hantieren en aanbestedende diensten te verplichten grotere opdrachten zo veel mogelijk in kleinere deelopdrachten te splitsen en clustering tegen te gaan. Het ministerie van Economische Zaken mist niet alleen de door de Europese wetgever gecreëerde mogelijkheid om via aankoopcentrales opdrachten juist te bundelen, maar gaat ook voorbij aan het kabinetsbeleid dat voorschrijft dat ministeries hun opdrachten waar mogelijk clusteren.<sup>4</sup> Het wordt het MKB in feite echter vrijwel onmogelijk gemaakt zich ook voor kleinere overheidsop-

## Uitvoerende diensten binnen de rijksoverheid en lagere overheden zijn nauwelijks voor hun inkooptaken toegerust

drachten te kwalificeren. Voor opdrachten vanaf € 50.000 moet het MKB ook aan allerlei formele administratieve voorschriften moeten voldoen. Ondanks strijdigheid met de Europese aanbestedingsrichtlijnen, moet het MKB te allen tijde een door accountants goedgekeurde verklaring kunnen overleggen om financiële draagkracht aan te tonen. Verder moet men een integriteitsverklaring overleggen. Voor de verkrijging is men afhankelijk van de snelheid waarmee het ministerie van Justitie werkt. Het ministerie van Economische Zaken geeft aan dat de wachttijd tot zeventig dagen kan oplopen. De huidige kosten voor afgifte van de integriteitsverklaring bedragen € 147,50, maar deze zullen naar verwachting hoger worden. Van intensievere inschakeling van het MKB zal derhalve weinig terechtkomen.

### TenderNed

Overheden en nutsbedrijven worden geheel van TenderNed afhankelijk. Via dit informatiesysteem moet men alle opdrachten met een drempelwaar-



[4] Vaststelling begroting ministerie van Economische Zaken (XIII) 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005.

de van € 50.000 publiceren. Als het systeem uit de lucht is, kan niet worden ingekocht. De exclusieve verplichting om via TenderNed te publiceren, schept een te grote afhankelijkheid. Waarom vele

ving beter dan de huidige zal worden nageleefd. In het consultatiedocument zoekt men tevergeefs naar voorstellen van het ministerie van Economische Zaken om de professionaliteit van de inkoop- en aanbestedingspraktijk op een hoger peil te brengen. De overheid is sterk bij het bedrijfsleven achter gebleven. Het is dringend nodig dat wordt geïnvesteerd in training en opleiding op het gebied van inkoop en aanbesteding op alle relevante managementniveaus van overheidsinstellingen, alsmede in inkoopautomatisering, teneinde efficiënte elektronische afhandeling van bestellingen en betalingen mogelijk te maken en managementinformatie te genereren teneinde inkoopprocessen te kunnen sturen.

#### Besluit

De nieuwe Aanbestedingswet en het Aanbestedingsbesluit zijn ondoordacht, missen elke relatie met de professionele inkooppraktijk, zijn inconsistent en strijdig met de doelstellingen die aan de herziening van de huidige regelgeving ten grondslag lagen. Door de verschillende begrippen die worden gehanteerd, is de tekst multi-interpretabel. De doelstelling om met de nieuwe regelgeving een doelmatigere en doeltreffender besteding van overheidsgelden mogelijk te maken, is uit het oog verloren.

## De nieuwe regelgeving is ontwikkeld zonder rekening te houden met de uitvoeringsvereisten voor de praktijk

miljoenen in een nieuw systeem geïnvesteerd, terwijl er al proven technology bestaat: Tender Electronic Daily van de Europese Commissie, de Aanbestedingskalender en het tendersysteem van de provincie Noord-Holland. Aankondigingen en documenten kunnen via TenderNed alleen in het Nederlands worden gepubliceerd en dat vormt voor buitenlandse leveranciers een handicap. Daarom is een nog onbeantwoorde vraag hoe Nederlandse opdrachtgevers buitenlandse leveranciers kunnen bereiken.

Uit niets blijkt dat de opstellers van het consultatiedocument zich door rapporten als *Europees aanbesteden, haal pegels uit de regels*<sup>5</sup> of *De vraag bedreven, bedrijven gevraagd*<sup>6</sup> hebben laten leiden. De nieuwe regelgeving is ontwikkeld zonder rekening te houden met de uitvoeringsvereisten voor de praktijk. Uit niets blijkt dat deze nieuwe regelge-

[5] Ministerie van Economische Zaken, *Europees aanbesteden: Haal pegels uit die regels!*, Actieplan professioneel inkopen en aanbesteden, Kamerstuk 1999-2000, 26966, nr.1  
[6] Bijlage bij brief minister Economische Zaken aan Tweede Kamer, 3 december 1999, nr. ID/PRO/IA; 99072783.

### BOEKSIGNALEMENTEN

#### Water in de stad

Jaap Huisman, *Water in historic city centres*, Breda: Van Kemenade 2007, ISBN 978 90 71376 31 3

Een uitgave van de steden Breda, Chester, Gent, 's Hertogenbosch, Limerick en Mechelen. De aanleiding daartoe is het gelijknamige project van de Europese Unie over water in de binnenstedelijke herontwikkeling. Water is vaak de bron van het ontstaan van veel Europese binnensteden geweest. In de negentiende en twintigste eeuw verdween het water door de groeiende automobilititeit, de aanleg van rioolstelsels en de verminderde economische betekenis als vaarroute geheel of gedeeltelijk uit het stadsbeeld.

Tegenwoordig zijn binnensteden drager van culturele identiteit en speelt het binnenstedse water daarin een belangrijke rol, ook in het watermanagement. Dit boek, met een Nederlandse en een Engelstalige tekst, laat in woord en beeld de resultaten van de samenwerking tussen de zes Europese steden zien. De steden willen andere bestuurders een voorbeeld stellen en stimuleren om het water weer terug te brengen in de directe leefomgeving van de lokale bewoners.

#### Advieshandleiding

J.C.A. de Poorter & Y.M. van Soest-Ahlers, *Advisering in het bestuursrecht. Over advisering aan bestuursorganen in het kader*

*van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04345 7

In deze handleiding wordt ingegaan op de al of niet wettelijk voorgeschreven advisering in het kader van een uit te oefenen publiekrechtelijke bevoegdheid. Verschillende vragen komen aan de orde: welke normen moeten volgens de wet en de jurisprudentie aan adviseurs worden gesteld, de inrichting van de adviesprocedure en de wijze waarop het bestuursorgaan met een uitgebracht advies omgaat. De inhoud is op de praktijk toegesneden, derhalve voorzien van voorbeelden.

# Porno en politieke beeldspraak

**Gelovige Nederlanders blijven op hun honger zitten. Hun gebeden worden niet aanhoord. God hoort de Hollanders niet. Hij moet zowat de enige zijn. Zelfs het protest van CDA en Christen Unie, zaakwaarnemers hier op aarde die een directe lijn met de Grote Baas hebben, bracht geen ommekeer. Op zaterdag en zondag 23 en 24 februari 2008 was het *moment suprême* aangebroken. Na een historische duiding werd de *cu(l)t*film *Deep throat op Nederland 3 – dat satanische net – vertoond*. Bijna één miljoen kijkers konden niet aan de verleiding weerstaan. De goddelozen! Het zal druk zijn geweest in de biechtstoelen.**

Ook het katholieke Vlaanderen kende de jongste tijd een hoog pornogehalte. De Antwerpse gedeputeerde Ludo Helsens verbood de tentoonstelling in het Fotografiemuseum van de blote prentjes van Louis-Paul Boon. De Fenomenale Feminatheek had hier en daar een te groot kinderpornografisch karakter. Van daar. Censuur is weliswaar grondwettelijk verboden, maar de goede zeden hebben hun eigen rechten. In Vlaanderen werden de gebeden dus wel verhoord. God hoorde de Vlamingen wel. Nederland leek echter god niet nodig te hebben. De echte Verlosser was immers terug van nooit weggeweest. J.C. stond weer volop in de schijnwerpers. Neen, niet Jezus Christus maar wel spillebeentje, de legendarische nummer 14, de meester, het orakel Johannes Cruijff. Nederland wist het even niet meer. Nederland en de internationale media op stelten. God opnieuw bij Ajax aan de slag. De religieuze roes was niet te overzien. Ajax geloofde in Cruijff. Niemand wist weliswaar wat hij er zou uitrichten maar dat deed er ook niet toe. Geloof is geloof. Hoogleraren in leiderschap en organisatieverandering – hogepriesters van het holle woord – werden aangevoerd en orakelden: 'Het is het bekende fenomeen van de organisatie in crisis, op zoek naar een grote leider. En dat is niet een willekeurig persoon, maar iemand met veel kwaliteiten en charisma, iemand die gedroomde oplossingen aandraagt voor alle problemen en duidelijk richting geeft. Diegene krijgt veel bevoegdheden om zijn leiderschap te tonen. Het kan goed gaan, maar je stelt je als organisatie ook afhankelijk en kwetsbaar op. Vergeet dan nooit dat je allemaal moet blijven nadenken.' Nadenken, wie dacht daar nu aan? Het volk loopt gewoon meteen achter de leider aan. Met behulp van het andere rood-witte godenkind Van Basten moest hij de Amsterdamse Arena weer in vervoering brengen. Wie erin gelooft Nou Camp in Barcelona te fascineren, slaagt daar in. De beschermheilige van Catalonië Jordi, de naam van Cruijff junior, zou daarbij helpen. De heilige bedankte J.C. jaren geleden al. De kersverse trotse vader verpletterde

een aantal dagen na de geboorte van Jordi aartsvijand Real Madrid.

De Koninklijke en het symbool van de heersende elite onder dictator Franco waartegen de Catalanen zo fel ageerden, werden vernederd naar Madrid teruggestuurd. Afspraak volgend jaar in de Champions League, zo dacht men in Amsterdam. Johan dacht er het zijne van en bolde het na een aantal dagen alweer af. Het kwetsbare Ajax knock-out tegen het canvas.

Dit soort figuren, geven we grif toe, hebben we in België niet, zeker niet in de Wetstraat. Alleen Verhofstadt komt voorlopig in de buurt. Hij speelt nog even de bijrol als Verlosser. Nadien is het aan de 'echte' politieke Messias: Yves Leterme. Velen hebben hun geloof in deze Verlosser verloren. Mirakels worden niet verwacht. Zelfs de *compagnon* de route van Leterme, het Vlaams-nationale N-VA, wil de Leider, stichter van het kartel CD&V-NV-A, niet meer steunen. Het kartel meteen onder zware hoogspanning.

De 'Raad van Wijzen' (niet uit het Oosten) forceerde een doorbraak. Er komt een staats hervorming in twee fasen. De borrelnootjes als eerste, net zoals het lepeltje suiker. Alleen de vette vis is nog niet voor meteen. Dat wordt wellicht een rotte vis, zo lang ligt hij al op de kade te verdampen. Het is wachten tot juli vooraleer hij op het bord mag. De kopman van N-VA is nochtans bereid één en ander te slikken. Frieten vooral. Het akkoord van de Wijzen schoot hem in het verkeerde keelgat. Het is te vaag en te voorwaardelijk om in een federale regering te stappen. CD&V in de regering, NV-A niet. De 'lenige' De Wever kan zich samen met kartelpartner CD&V meteen klaarstomen voor de Spelen in Peking. Niemand zal een dergelijke spagaat tentoonspreiden. Alleen Kim Clijsters scoorde er soms een onmogelijk punt mee. Ze is gestopt met tennis. Kapot gespeeld. Te veel kwetsuren. Ze is bevallen. Iets wat het kartel wellicht niet zal overkomen. België is dan wel de broedplaats van het surrealisme, het volgebouwde absurdistan. Maar ook daar gelden normale politieke wetten: je kan niet tot de meerderheid en tot de oppositie behoren. Dat is precies wat N-VA wil doen. Niet 'elk nadeel heb zijn voordeel'. In Vlaanderen zou jullie god niet gehoord worden. Hij blijft daarvoor ook nooit lang genoeg.

Reynaert Devos



# Ratificatie Europees hervormingsverdrag

**Met het besluit van het kabinet dat ratificatie van het Europees hervormingsverdrag exclusief parlementair zal plaatsvinden, werd de weg naar een nieuwe volksraadpleging afgesloten. De ratificatie is kennelijk te belangrijk om aan zoiets wispelturigs als de volkswil te onderwerpen.**

**D**e Nederlandse regering meent dat een referendum niet noodzakelijk is, omdat het hervormingsverdrag een ander karakter heeft dan het in 2005 in Frankrijk en Nederland verworpen grondwettelijk verdrag. Hoewel het juist is dat het niet om een Europese grondwet gaat, was vanwege de inhoud van het hervormingsverdrag ook een tweede referendum mogelijk geweest. Ratificatie van het hervormingsverdrag raakt dus de vertrouwensrelatie tussen burgers en politiek. Om Eurocynisme te voorkomen, moeten burgers niet het gevoel krijgen dat de Europese integratie ze 'door de strot' wordt geduwd.

## Men wil geen voortdenderende trein naar een onduidelijke eindbestemming, men wil geen federale superstaat

Dat de regeringscoalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie het politiek kon maken om af te zien van een tweede referendum, komt vooral omdat het kabinet het nee van 2005 goed heeft gebruikt bij de onderhandelingen over het nieuwe verdrag in juni 2007. Nadat politiek Den Haag eerst met de mond vol tanden zat, is in de loop van 2006 bij ministers en Kamerleden het besef doorgedrongen dat burgers van Frankrijk en Nederland helemaal niet zo dom waren.

Die burgers hebben de werkelijkheid van Europa als een 'lot' dat hen overkomt, opengebroken. Zij hebben zich niet neergelegd bij het gevoel van onmacht over de verdergaande Europese integratie en zij hebben met de referenda Europese geschiedenis geschreven. De burgers hadden eenvoudig geen trek in een Europese grondwet, waarmee een totaal nieuwe en zich steeds maar uitbreidende Unie zou worden opgericht, die op een Europese superstaat zou lijken, waarin het bijzondere van de natiestaten zou ondersneeuwen. Men wil geen voortdenderende trein naar een onduidelijke eindbestemming, men wil geen federale superstaat.

Andere burgers van de Unie, zeker ook in Midden- en Oost-Europa, zijn het daar vanuit het perspectief van hun eigen lidstaat volledig mee eens, zelfs als zij voor de Europese grondwet hadden gestemd. Bovendien waren veel Nederlanders nog niet vergeten dat premier Balkenende tijdens eerdere onderhandelingen over de Europese grondwet tevergeefs tegen het niet noemen van het joods-christelijke erfgoed in de preambule ten strijde was getrokken, terwijl in eerdere ontwerpen van Valéry Giscard d'Estaing de Griekse oudheid werd genoemd, hetgeen zowaar op de benadering van de filosoof Friedrich Nietzsche leek, die meende dat Europa alleen toekomst kon hebben als het christendom had afgedaan en een nieuwe oriëntatie op de 'vitale' Grieken zou plaatsvinden.

In de chaos die na het referendum volgde, heeft de Nederlandse regering het aangedurfd, mede op basis van adviezen van de Nationale Conventie, het 'nee' van een duidelijke interpretatie te voorzien. Een interpretatie om de verlamming te doorbreken is altijd enigszins betwistbaar, maar van politiek Den Haag mag zeker worden verwacht dat er een duidelijke visie op en missie voor de toekomst van de Europese integratie worden verwoord, die op brede steun kunnen rekenen.

Naast de rechten van de mens is Europa het belangrijkste antwoord op het nihilistische klimaat in de eerste helft van de twintigste eeuw, met zijn nationalisme, nazisme, communisme, racisme en antisemitisme. Europese integratie bevordert een stabiel continent en de Europese Unie is een formidabel antwoord op het kwaad dat tot twee wereldoorlogen en de verschrikking van de holocaust heeft geleid. Europese integratie dient alleen al daarom als een goede zaak te worden verdedigd, maar de Europese Unie hoeft niet uit te lopen op de gevreesde federale superstaat, een bureaucratische moloch. De Europese Unie is als een 'statenverbond' opgezet en de lidstaten zijn de baas over de Europese instellingen, niet an-

[1] Aanbevelingen 21, 22 en 23 in Rein Jan Hoekstra e.a., *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de nationale Conventie voor de 21e eeuw*, Den Haag: Nationale Conventie, 2006, p. 51-55 en Alfred Pijpers, Roel Kuiper & Jan Willem Sap, *De Europese Unie als statenverbond. Gedachten over de finaliteit van de Europese integratie*, Den Haag: Nationale Conventie, 2006.



dersom.<sup>1</sup> Deze democratische lijn om uit de impasse te geraken, werd voluit door een meerderheid in de Tweede Kamer gesteund, mede omdat de adviezen aan de regering steeds wezen op het belang van meer politisering van Europa en een veel grotere rol van de nationale parlementen in het regelgevingsproces, om zo het democratisch tekort in de Europese Unie te verkleinen.

### Wijzigingsverdrag

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV werd afgesproken dat het nieuwe verdrag qua 'inhoud, omvang en benaming' wezenlijk anders moest zijn. Dit was geen verrassing, omdat Nederlandse politici na het 'nee' in 2005 direct hadden verkondigd dat de Europese Grondwet 'dood' was. Ook Frankrijk weigerde dezelfde tekst tweemaal aan het volk voor te leggen. De vraag of het hervormingsverdrag nu een wezenlijk ander verdrag is dan het grondwettelijk verdrag kan eenvoudig worden beantwoord. Ja, formeel is het een geheel ander verdrag, namelijk een klassiek wijzigingsverdrag. Het EU- en EG-Verdrag blijven bestaan, het EG-Verdrag krijgt alleen de naam *Verdrag betreffende de werking van de Unie*, ook al hebben beide verdragen op dezelfde organisatie betrekking. Het hervormingsverdrag is korter en er wordt geen nieuwe organisatie opgericht. De uitstraling van het hervormingsverdrag is anders dan van het grondwettelijk verdrag, omdat het van grondwettelijke pretenties is ontdaan, de statelijke symboliek van vlag en volk lied ontbreekt. Hoewel het hervormingsverdrag met de institutionele structuur zeker constitutionele trekken heeft, is geen sprake meer van een grondwet. Dat is geen leugen om de euroscopsis te bezweren, maar een fundamenteel verschil. Het begrip grondwet is nauw met een natie staat verbonden. Dat er materieel veel overeenkomsten zijn als het gaat om de institutionele vernieuwingen, is niet meer dan logisch, zoals de uitbreiding van de meerderheidsregel, meer bevoegdheden van het Europees Parlement, Hoge Vertegenwoordiger (niet minister) van Buitenlandse Zaken en een vaste voorzitter van de Europese Raad. Als men naar de periode 2002-2007 kijkt, ligt dat ook voor de hand, daar veel artikelen door de Europese Conventie zijn gemaakt, de club die de aanzet tot artikelen in het grondwettelijk verdrag heeft gegeven die nu ook in het hervormingsverdrag staan. Maar een dergelijke analyse van grote juridische overeenkomsten tussen het grondwettelijk verdrag en het hervormingsverdrag heeft het gevaar van het maken van vergelijkingen tussen gefotografeerde chaos. Zij geeft geen goed beeld van de politieke werkelijkheid, want de werkelijkheid is

dat het hervormingsverdrag een geheel andere uitstraling en status heeft.<sup>2</sup>

### Nederlands succes

Het is en blijft bijzonder dat de lidstaten die het grondwettelijk verdrag al hadden geratificeerd – in januari 2007 nog optredend als de achttien vrienden van de Europese grondwet – toch met de eisen van onder meer Nederland akkoord zijn gegaan. Die flexibiliteit was mogelijk, omdat veel van de institutionele inhoud van het grondwettelijk verdrag behouden bleef.

Nederland stond met de nieuwe eisen uiteraard niet alleen en profiteerde handig van de verkiezing van Nicholas Sarkozy tot president van Frankrijk, die immers voor zijn verkiezing had aange-

## De Gucht heeft bij Merkel moeten vaststellen dat Balkenende, Verhagen en Timmermans hun huiswerk goed hadden gedaan

kondigd voor een beperkte verdragsherziening te zijn en tegen een tweede referendum, waarmee het niet houden van een tweede referendum een zekere democratische legitimatie kreeg.<sup>3</sup> De Britten, Polen en Tsjechen dachten min of meer vergelijkbaar als de Fransen en Nederlanders. Cruciaal was uiteraard de opstelling van Duitsland. Ter bevordering van een goede gesprekswijze in Europa, werd de interpretatie van het Nederlandse nee, mede op basis van adviezen van de Nationale Conventie, sterk op het Duitse staatsrecht georiënteerd. Bondskanselier Angela Merkel, als EU-voorzitter voor het vaststellen van de beperkte agenda op de Intergouvernementele Conferentie (IGC) verantwoordelijk, begreep qua terminologie dan ook precies wat minister-president Balkenende met zijn eisenpakket bedoelde. Het ging niet om legaliteit maar om legitimiteit.

Begin mei 2007 werd via *Die Welt* bekend dat Angela Merkel vergaand aan bezwaren van critici zoals Nederland en andere dwarsliggers tegemoet wilde komen. *Die Welt* baseerde zich op vertrouwelijke informatie van Duitse onderhandelaars.<sup>4</sup> In een nieuw voorstel zou expliciet naar de Kopenhagencriteria worden verwezen, waaraan nieuwkomers moeten voldoen. Dat gebeurde op speciaal verzoek van Den Haag, omdat in Nederland de steun voor uitbreiding van de Unie zo was geslonken. Het 'grondwettelijk karakter' zou in ieder geval verdwijnen. Het Nederlandse succes moet niet worden onderschat. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de irritatie van

[2] J.W. Sap, The EU Constitution is dead, long live the reform treaty. No early funeral for the institutional innovations in the Constitutional Treaty after being rejected in France and the Netherlands, in *Philosophia Reformata*, volume 72, nr. 2, p. 151-170.

[3] Bas Limonard & Jan Rood, Uitzicht op einde impasse. Van Europese Grondwet naar Hervormingsverdrag, in *Internationale Spectator*, jrg. 61, nr. 9, september 2007, p. 403-408, met name p. 405.

[4] Berlijn koerst op kortere en andere versie 'Grondwet', *NRC Next*, 10 mei 2007.

België. Zo noemde de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Karel de Gucht een aantal van de 'hooggespannen verwachtingen' bij het Nederlandse kabinet nog 'irrealistisch'. Het voorstel van Nederland om nationale parlementen een grotere rol bij de besluitvorming in de Europese Unie te geven, was volgens De Gucht 'een enorme vergissing'. Minister Maxime Verhagen zei in een reactie dat het overduidelijk was dat De Gucht de Europese Grondwet het liefst ongewijzigd zou laten, maar liet impliciet blijken dat België meer alleen stond dan Nederland.<sup>5</sup> Uiteindelijk heeft De Gucht bij Merkel moeten vaststellen dat Balkenende, Verhagen en Timmermans hun huiswerk goed hadden gedaan.

Omdat de onderhandelingen over het nieuwe verdrag voor Nederland redelijk gunstig zijn uitgekapt, was aan de eerdere bezwaren van veel Nederlanders burgers uit 2005 recht gedaan. Een belangrijke overwinning is de aanscherping van de bevoegdhedenafbakening. Vanuit het concept van de lidstaten als de 'heren van het verdrag', is gewerkt aan garanties voor de lidstaten dat de Europese octopus zou worden beteugeld op terreinen als woningbouw en gezondheidszorg, tevens aan de garantie van nationale autonomie bij het verrichten van diensten van algemeen belang. De procedure dat een meerderheid van nationale parlementen op basis van het subsidiariteitsbeginsel bezwaar tegen een Commissievoorstel kan aantekenen, werd wat betekenisvoller gemaakt.

Ondanks het succes, was het kabinet ook weer niet zo zeker dat hij het aandurfde de behaalde successen tijdens de onderhandelingen in een tweede aan de burgers voor te leggen. Veel overzichtelijker is het nieuwe verdrag er met de vele uitzonderingen, verklaringen en protocollen niet op geworden. Het Nederlandse succes tijdens de Europese Raad is nauw verbonden met het feit dat de meeste regeringsleiders ervan overtuigd waren dat nieuwe referenda zoveel mogelijk voorkomen moesten worden. Daarmee zouden alleen maar populistische politici in de kaart worden gespeeld. Bovendien was het tragisch geweest dat burgers, door tegen de Europese Grondwet te stemmen, ook tegen het zeer succesvolle EG-Verdrag hadden gestemd. Het was verstandiger bestaande verdragen en wijzigingsverdrag uit elkaar te houden. Deze internationale argumenten, verdedigd door politici als Nicholas Sarkozy, Tony Blair en Gordon Brown, telden ook in Nederland zwaarder dan de argumenten van diegenen die het tweede referendum als een kans beschouwden om het debat over Europa van een nieuwe impuls te voorzien.

### Exclusief parlementair

Staatsrechtelijk is het verdedigbaar dat het kabinet, gesteund door de Tweede Kamer, bij de ratificatie voor de exclusief parlementaire weg heeft gekozen. Wie immers onze huidige Grondwet doorbladert, zal tevergeefs zoeken naar artikelen die tot een referendum verplichten. De wetgever kan uiteraard deze procedure inzetten, maar de afweging wordt door de toevallige meerderheid in het parlement beoordeeld. Uit het feit dat artikel 137 van de Nederlandse Grondwet bij grondwetswijziging een kiezersraadpleging vereist, kan men een soort beginsel afleiden, dat het bij een nieuwe Grondwet voor de hand ligt de kiezers expliciet te raadplegen. Dit sluit ook aan bij de Nederlandse grondwetten in de Bataafse tijd. De procedure van grondwetswijziging van artikel 137 van de Grondwet was ook een van de verdedigbare argumenten om bij de goedkeuring van zoiets als een *Europese grondwet* het referendum in te zetten. Immers, door opname van een catalogus in een grondwet en het bindend worden van het EU-Handvest van de grondrechten zou de relatie tussen burger en overheid veranderen. Nu het hervormingsverdrag slechts een klassiek wijzigingsverdrag is geworden, wezenlijk anders en zonder de constitutionele pretenties, zou een tweede referendum niet meer nodig zijn, adviseerde de Raad van State in 2007. In juli 2003 adviseerde de Raad van State nog dat het referendum te verdedigen was op grond van het karakter van de Europese grondwet, met name het juridisch bindend karakter van het uitgebreide EU-Handvest van de grondrechten, de totstandkoming van één Europese 'Grondwet' waarin de nieuwe institutionele verhoudingen en besluitvorming op samenhangende wijze werden geregeld.<sup>6</sup> Een koppeling tussen grondwetswijziging en referendum is een goed uitgangspunt voor een democratische rechtsstaat. De Nationale Conventie heeft in Aanbeveling 20 bepleit de burgers expliciet bij grondwetswijzigingen te betrekken.<sup>7</sup>

**'Richt de procedure van verandering van de Grondwet als volgt in:**

- één lezing in beide Kamers van de Staten-Generaal,
- aanvaarding met tweedederde meerderheid in beide Kamers,
- een referendum over elk voorstel tot Grondwetsherziening na goedkeuring door de Staten-Generaal en vóór bekrachtiging door de regering.'

De meeste Nederlandse politici en burgers beseffen dat een tweede nee grote consequenties voor Nederland zou kunnen hebben. Stel dat alle 26 lidstaten enthousiast het hervormingsverdrag zouden ra-

[5] Den Haag irreëel over EU. Belgische minister laakt eisen EU-verdrag', *Spits*, 19 juni 2007.

[6] *Advies over wetvoorstel raadplegend referendum Europese Grondwet*, Advies van de Raad van State, nr. W04.03.0194/1, 14 juli 2003.

[7] Rein Jan Hoekstra, op cit., p. 47-49. Carla Zoethout, Jan Willem Sap, Roel Kuiper & Omar Ramadan, *Een grondwet voor de 21 ste eeuw. Voorstudie van de Werkgroep Grondwet van de Nationale Conventie*, Den Haag: Nationale Conventie, 2006, p. 35-38.

tificeren en alleen Nederland zou door het tweede referendum opnieuw nee zeggen, dan zou Nederland waarschijnlijk geen kans op nieuwe onderhandelingen meer hebben. Wat zou de inzet moeten zijn? De andere lidstaten, zeker de lidstaten die al het grondwettelijk verdrag hadden geratificeerd, zijn Nederland in 2007 al behoorlijk tegemoet gekomen. Zou Nederland opnieuw obstakel kunnen zijn, wanneer Frankrijk en Engeland soepel het wijzigingsverdrag ratificeren zonder referendum? Nederland zou bij een tweede nee toch minder invloed in de Europese Unie krijgen. Een beetje verder rommelen op basis van het Verdrag van Nice leek niet aantrekkelijk. 'Nederland kan het niet maken om voor een tweede keer een verdrag te verwerpen. Dan zou het zich eigenlijk uitspreken voor uittreding uit de EU, en dat wil niemand', aldus het hoofdcommentaar van *De Telegraaf*.<sup>8</sup>

Omdat er na een tweede afwijzing weinig meer te onderhandelen zou zijn, zou een tweede referendum onbedoeld in een keus voor of tegen de Europese Unie kunnen uitmonden, wat echter geen recht doet aan de vele subtiele vernieuwingen in het Europees hervormingsverdrag. Een eventueel tweede referendum zou moeten gaan over de vraag of Nederland wel of niet in de Europese Unie dient te blijven. Dat zou veel euroscepticisme de wind uit de zeilen nemen.

Door het afwijzen van een tweede referendum loopt politiek Den Haag wel de kans mis dat het Nederlandse volk in een tweede referendum zijn steun geeft aan het behaalde onderhandelingsresultaat met het Europees hervormingsverdrag. Er is angst dat extreem links en extreem rechts behoorlijk wat ammunitie in handen zouden krijgen om het tweede referendum zwaar onder druk te zetten. Maar al te graag zouden deze partijen het tweede referendum willen misbruiken om de overdracht van nationale soevereiniteit te frustreren en zichzelf in de media als de ware hoeders van het nationale belang naar voren te kunnen schuiven, uiteraard in de hoop weer wat zetels te veroveren. Een ander motief lijken deze partijen in hun Europabeleid niet te hebben. Het initiatiefwetsvoorstel van de oppositiepartijen SP, GroenLinks en D66, dat een raadplegend referendum over het nieuwe Europese verdrag mogelijk maakt, is volstrekt kansloos. De partijen in het centrum, inclusief de VVD, hebben besloten zich niet meer gek te laten maken. Dat is een vorm van tegenwoordigheid van geest en tevens belangrijk cement van het huidige regeringskasteel. Dat de PvdA zich uiteindelijk tegen het tweede referendum heeft uitgesproken is met dit besef nauw verbonden, inclusief de afspraak dat men zou va-

ren op het advies van de Raad van State over de vraag of het wijzigingsverdrag een grondwettelijk karakter heeft.

Overigens is niet alleen binnen de PvdA debat gevoerd over de vraag of men niet toch moet kiezen voor een tweede referendum. Zo adviseerde Christen-Unielid Peter van Dalen: 'Op zich zijn wij geen voorstander van een referendum. Maar wie A zegt moet ook B zeggen. Het is niet eerlijk om de burgers één keer iets te laten zeggen en hen vervolgens niet meer te raadplegen.'<sup>9</sup> Maar de Christen-Unie in de Tweede Kamer deelde de visie van Peter van Dalen niet. Net als bij CDA en PvdA zal dat ook te maken hebben met angst voor 'rot-zooitrappen' door SP en PVV, die bewust een negatief beeld van Europa neerzetten.

Lastig in de media is dat het grondwettelijk verdrag en het hervormingsverdrag qua inhoud behoorlijk op elkaar lijken, maar dat is logisch, daar het in beide verdragen om verder sleutelen aan de voortgaande Europese integratie gaat. Alle Europese verdragen lijken op elkaar. Op het simpele verwijt van volksverlakkerij is het moeilijk simpele antwoorden te geven, omdat de werkelijkheid

## Tussen een referendum en een gewone goedkeuring is de eis van tweederde meerderheid een mooie middenweg

nu eenmaal niet simpel is. Bij de PvdA zal men hebben gedacht dat men het verwijt van kiezersbedrog bij nieuwe Tweede-Kamerverkiezingen beter zal kunnen pareren, dan het verwijt van volksverlakkerij in een referendum met een SP op de bok. Overigens kan worden aangenomen dat de achttien voorstanders van de Europese grondwet minder geneigd zouden zijn geweest aan Nederlandse eisen tegemoet te komen, indien er concreet uitzicht op een tweede referendum was. Nederland kon juist succesvol onderhandelen doordat men duidelijk kon maken dat bij een voor Nederland gunstig nieuw verdrag een tweede referendum kon worden voorkomen.

### Conclusie

Na het referendum in 2005 heeft politiek Den Haag beloofd de burgers meer bij Europa te betrekken. Maar het zelfvertrouwen bij de huidige coalitie is onvoldoende groot om het Europees hervormingsverdrag onderwerp van een tweede referendum te maken. Daar komt bij dat de Nederlandse regering slechte ervaring heeft opge-

[8] *De Telegraaf*, 10 mei 2007.

[9] CU-pleidooi voor nieuwe referendum, *Nederlands Dagblad*, 14 juni 2007.

daan met de voorlichtingscampagne in de aanloop naar het eerste referendum. De campagne leek geen zorg te dragen voor een sterkere legitiematie. Tekenend is dat D66-Europarlementariër Sophie in 't Veld nog steeds meent dat het merendeel van de 61 procent van de Nederlanders in 2005 'niet wist waar ze néé tegen zeiden'.<sup>10</sup> Dat geeft blijk van weinig vertrouwen in het referendum als instrument. De massa is de elite vreemd. Nu de weg naar een tweede referendum is afgesloten, zullen regering en parlement de betrokkenheid van burgers bij Europa op andere wijze moeten organiseren. Een op elke twee Nederlanders zou vaker nieuws over Europa op tv willen.<sup>11</sup> Duidelijk is dat met het eerste referendum geen historisch precedent voor volgende ratificatieprocedures is gevestigd. Vanuit de Europese Raad is geprobeerd nieuwe referenda zoveel mogelijk te voorkomen, hetgeen Nederland die een unieke onderhandelingspositie bood. Er zijn voor de Europese elite blijkbaar ook grenzen aan een Europa zo dicht mogelijk bij de burgers. Dat geldt ook voor de Europese Raad, die het begrip *Europees burgerschap* in het hervormingsverdrag wat meer op de achtergrond wilde schuiven, hetgeen als een politiek signaal moet worden beschouwd, om tegemoet te komen aan de angst dat EU-burgerschap in de plaats van de nationaliteit van de lidstaten komt.

Omdat door het tegenstemmen in 2005 de legitimiteitsbasis voor de Europese integratie een open zenuw is geworden, kan worden verdedigd dat

politiek Den Haag er verstandig aan doet grote zorgvuldigheid te betrachten bij de goedkeuring van het hervormingsverdrag waarmee de pijlerstructuur van het Verdrag van Maastricht wordt afgeschaft. Die zorgvuldigheid vraagt een meer expliciete goedkeuring van het hervormingsverdrag dan bij gewone parlementaire meerderheid alleen. Juist voor het soort verdragen als het Europees hervormingsverdrag, vooral bij de overdracht van nationale soevereiniteit op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, is ooit artikel 91, lid 3 van de Grondwet ingevoerd. Bij goedkeuring van een verdrag dat bepalingen bevat die van de Nederlandse Grondwet afwijken, geldt het vereiste van een tweederde meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal. Tussen een referendum en een gewone goedkeuring is de eis van tweederde meerderheid een mooie middenweg, waarmee regering en Staten-Generaal de burgers laten zien dat juist vanwege de inhoud van het Europees hervormingsverdrag een zwaardere procedure dan bij een normaal verdrag wenselijk is. Daarmee wordt respect geuit jegens de meerderheid in het parlement die voorstander van het eerste referendum was en de kiezers die hun stem in het referendum van 1 juni 2005 hebben uitgebracht. Tevens nemen regering en parlement dan de eigen Grondwet serieus en wordt indirect de legitimiteit van de Europese integratie verstevigd. Dat zou een bijdrage zijn aan de vertrouwensrelatie tussen burgers en politiek, die juist op het terrein van Europese integratie zo gevoelig is geworden.

[10] *Metro*, 10 mei 2007.

[11] Nederlanders zijn niet eurosceptisch', *Algemeen Dagblad*, 10 mei 2007.

## INGEZONDEN

### **Reactie op de recensie van prof. dr. Peter Romijn over *De Bijzondere Rechtspleging 1944-1952. Rampzalige gevolgen voor politieke delinquenten en collaborateurs, in Openbaar bestuur, januari 2008.***

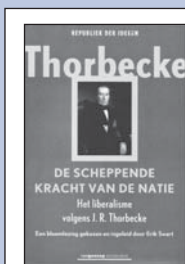
Romijn stelt dat ik in mijn boek duidelijk een patroon volg van 'zij tegen wij'. Dat is juist. Hij vermeldt evenwel niet dat de Nederlandse regering in ballingschap in Londen – beter gezegd koningin Wilhelmina en het verzet – haar uiterste best deed die tegenstelling aan te jagen. Dat leidde bij de bevrijding tot grote chaos bij de arrestaties en de bejegening in de kampen. Mijn dierbaren, ikzelf en tienduizenden anderen zijn daarvan het slachtoffer geworden. Deze kwalijke kanten, waar men liever niet over spreekt, heb ik willen benadrukken. Over het goede van de bijzondere rechtspleging is al meer dan genoeg geschreven.

Romijn schrijft terecht over mijn uitingen van onvrede. Ik zal uitleggen waarom ik dat heb gedaan. Mijn vader was lid van de NSB

en de hulplandwacht en werd daarvoor gestraft met twee jaar gevangenis, vijfduizend gulden boete. Bovendien was de overheid van mening dat een foute Nederlander geen boerderij van de Dienst der Domeinen kon huren. Zo stond het gezin Eefting in april 1947 zonder inkomen op straat. Het werd een zwaar gevecht om economisch het hoofd boven water te houden. Tot aan de eindexamenklas van de rhbs in Assen moest ik elke morgen vanaf 4.15 uur helpen bij het melken van de koeien. Daarmee kon vader een melkknecht uitsparen. Toen mijn zusje dat overnam, was zij dertien jaar. Tegenwoordig zou je dat kinderarbeid noemen. Toen mijn zusjes opgroeiden, was er geen geld om verder te leren. Vandaar mijn altijd sluimerende onvrede. Ik heb dat uitgebreid in mijn eerste boek *De achterkant van de bevrijding. Een NSB-boer in Drenthe* beschreven. Romijn kent dat boek.

Henk Eefting





Erik Swart (red.), *Thorbecke, de scheppende kracht van de natie. Het liberalisme volgens J.R. Thorbecke*, Amsterdam: Van Genneep 2007, ISBN 978 90 55157600

## Thorbecke op het nachtkastje

Tijdens een van de VVD-lijsttrekkersdebatten beweerde Rita Verdonk ‘Thorbecke’ op haar nachtkastje te hebben liggen. In de pers werd weinig geloof gehecht aan deze gratuite poging zichzelf bij de *mainstream* van het liberalisme in te lijven. Welk boek zou de *iron lady* van het asielbeleid hier overigens hebben bedoeld? Thorbecke schreef de destijds fameuze *Aanteekening op de grondwet* (1839), maar dit gedetailleerde commentaar op de grondwet van 1814-15 is slechts voor fijnproevers. Thorbecke was geen boekenschrijver, hij schreef wel een aantal belangrijke essays en brochures. Een deel van zijn talrijke toespraken in het parlement heeft hij in een zesdelige reeks *Parlementaire redevoeringen* gebundeld. Na zijn overlijden zijn daar nog eens zes delen aan toegevoegd, onder de titel *Onuitgegeven parlementaire redevoeringen*. Laten we het er dus op houden dat Rita Verdonk iedere avond uit deze twaalf delen een paar bladzijden tot zich neemt. Veel van deze redevoeringen zijn nog steeds goed leesbaar en als ze onderwerpen betreffen die in de actualiteit een rol spelen, kunnen ze burgers, politici en bestuurders zelfs inspireren. Het is daarom een goede gedachte van uitgeverij Van Genneep geweest een bloemlezing uit Thorbeckes meer toegankelijke uitspraken over allerlei fundamentele zaken van ons politieke systeem samen te stellen. De collectie Thorbecke in het Nationaal Archief bevat bovendien dikke pakken aantekeningen die Thorbecke in de loop van zijn politieke leven maakte. Een deel daarvan is als bijlagen in de door G.J. Hooykaas uitgegeven *Briefwisseling* (zeven delen) uitgegeven. Al met al een *mer à boire* voor een bloemlezer die daarom niet alleen goed thuis moet zijn in de

materie maar losse citaten vooral ook moetplaatsen in het kader van Thorbeckes politieke opvattingen en de nog steeds gaande discussies over de grondwet en ons politieke stelsel. De uitgave van Erik Swart stelt helaas teleur. Swart heeft ijverig door de vele parlementaire redevoeringen en gepubliceerde aantekeningen gebladerd en weliswaar veel moois opgenomen, maar het blijft het verslag van een geïnformeerde toerist die wat *highlights* vastlegt, maar niet precies weet wat echt van belang is. Een bloemlezer moet een trefzekere gids zijn. Swart neemt bijvoorbeeld veel treffende passages op over de scheiding van kerk en staat, maar mist Thorbeckes belangrijke en nog steeds actuele verdediging van de verschillende grondrechten. Hij bespreekt de liberale staatkunde in het hoofdstuk ‘Het huis van Thorbecke’ maar verzuimt duidelijk te maken dat onder dit begrip de organische driedeling rijksoverheid, provincie en gemeente wordt verstaan. De door Thorbecke bedoelde rolverdeling tussen de drie lagen wordt nauwelijks toegelicht. Opgenomen zijn uitspraken over de ministeriële verantwoordelijkheid, maar niet duidelijk wordt dat Thorbeckes opvatting hiervan afwijkt van de huidige praktijk die een minister overall verantwoordelijk voor houdt. Als gevolg van Thorbecke strikte individualiteitsopvatting had de ministeriële verantwoordelijkheid alleen betrekking op zaken die direct in zijn macht lagen en werd zij door de verantwoordelijkheid van andere relatief zelfstandige overheidsorganen beperkt. Ook Thorbeckes opvatting over dualisme komt onvoldoende uit de verf. Swart laat weliswaar zien dat ministers in de ogen van Thorbecke geen lakeien van het parlement moesten zijn, maar koppelt dit niet aan het zelfstandige benoemingsrecht van de koning. Deze nadruk op de zelfstandigheid van de koning verklaart namelijk waarom de kabinetsformatie buiten de grondwet is gehouden en het parlement hierbij buiten spel staat. Op een aantal punten heeft Thorbecke in 1848 zijn zin niet gekregen. In zijn *Bijdrage tot de herziening der grondwet* (1848) heeft hij zijn oorspronkelijke bedoelingen nog eens uiteengezet. Hieruit heeft Swart wel Thorbeckes bekende pleidooi voor het

afschaffen van de Eerste Kamer opgenomen, maar merkwaardig genoeg niet Thorbeckes voorkeur voor deconstitucionalisering van de burgemeestersbenoeming. De benoeming van de burgemeester had hij namelijk in de gemeentewet willen vastleggen. Thorbecke had een voorkeur voor keuze door de gemeenteraad, hoewel hij ook een rechtstreeks door de burgerij gekozen burgemeester niet uitsloot. Heel weinig bekend is verder dat Thorbecke een beroep op de grondwet in de rechtsgang mogelijk had willen maken, hetgeen een vorm van constitutionele jurisprudentie had opgeleverd.

Mooi gevonden zijn wel Thorbeckes opvattingen over belastingen, overheidsingrijpen en het Nederlandschap. Helaas citeert Swart oeverloos uit Thorbeckes achterhaalde opvattingen over het census kiesrecht en neemt hij lappen tekst op over de Bataafs-Franse tijd, echter zonder Thorbeckes organische verwerking van deze centralistische periode in de Nederlandse geschiedenis. Goed bedoeld is de weergave van Thorbeckes opvatting van liberalisme, maar hier bereikt de uitgave meteen haar grens, omdat Thorbeckes positieve vrijheidsopvatting in een complexe filosofische context wortelt. Ten slotte weerstaat Swart de verleiding niet bij al dit moois erop los te citeren waardoor het lastig zoeken is in deze niet geannoteerde uitgave. Zo is een unieke kans gemist Thorbeckes opvatting van het liberalisme en het grondwetssysteem van 1848 nog eens in bronteksten voor het voetlicht te brengen en wel op zo inzichtelijke manier dat ook Rita Verdonk er anno 2007 voor het slapen gaan haar voordeel mee zou kunnen doen.

*Dr. Jan Drentje, historicus*

# Gemeentelijke personeelsvoorziening in de toekomst

**Nederland vergrijst en ontgroent. De beroepsbevolking krimpt. Het aanbod aan hoger opgeleiden neemt af, terwijl de vraag naar deze groep zal toenemen, vooral in de publieke sector. Vormen hoger opgeleiden 28% van de totale arbeidsmarkt, voor de overheidssector (rijksoverheid, provincies, gemeenten) is dat gemiddeld 50%. Technologische ontwikkelingen maken het steeds gemakkelijker arbeid over de wereld te spreiden en goederen en diensten elders te laten produceren.**

Op de homepage van de faculteit waar ik werk wordt trots aangekondigd dat twee van onze De marktsector zal van deze ontwikkelingen meer profiteren dan de publieke sector, omdat een belangrijk deel van de productie van de overheidssector plaatsgebonden is. Arbeidsmigratie lijkt ook al geen oplossing te bieden. Dat in de EU-landen de vergrijzing en de terugloop van de bevolking groter zijn dan in Nederland, kan tot gevolg hebben dat er vanuit het buitenland druk op de arbeidsmarkt ontstaat met voor Nederland als mogelijke gevolg het wegtrekken van arbeid naar het buitenland, een verhoging van de lonen of kwalitatief mindere dienstverlening (figuur 1).

vers lijken zich weinig zorgen te maken over toekomstige personeelstekorten.<sup>2</sup> Dat nog niet alle organisaties zich van de schaarsteproblematiek bewust zijn blijkt ook uit onderzoek van de Regiegroep GrijsWerkt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: bijna de helft van de werkgevers neemt geen maatregelen om oudere werknemers langer aan het werk te houden.<sup>3</sup> Ook de jaarlijkse Vergrijzingsmonitor 2007 laat zien dat de publieke sector nog nauwelijks rekening met de vergrijzing houdt, terwijl veertig procent het afgelopen jaar problemen had met het vinden van voldoende personeel en zestig procent verwacht dat het steeds moeilijker wordt voldoende geschikt personeel te krijgen.<sup>4</sup>

## Alles wijst erop dat de tekorten op de arbeidsmarkt niet simpelweg als conjunctureel probleem kunnen worden afgedaan

[1] Grijsse druk: de verhouding tussen 65-plussers (niet-actieven) en de bevolking tussen 15 en 65 (actieven). Bron: Carone (et al.) (2005), *The economic impact of ageing populations in the EU25 Member States*, Europese Commissie, Economic Papers nr. 236, Brussel en Eurostat.

[2] *Binnenlands Bestuur*, special arbeidsmarkt, september 2006

[3] Zie [www.senior-power.nl/actueel/nieuwsberichten/archief](http://www.senior-power.nl/actueel/nieuwsberichten/archief) 2008.

[4] Zie [www.randstad-searchandselection.nl/prof/actueel/persbericht.pdf](http://www.randstad-searchandselection.nl/prof/actueel/persbericht.pdf)

### Structureel probleem

Alles wijst erop dat de tekorten op de arbeidsmarkt niet simpelweg als conjunctureel probleem kunnen worden afgedaan. De demografische ontwikkeling van maatschappelijke vergrijzing en ontgroening heeft een structureel karakter. Op macroniveau is er aandacht voor de betaalbaarheid van de vergrijzing en worden er allerlei maatregelen genomen of overwogen om de arbeidsparticipatie te verhogen, zoals investering in scholing, het uitbreiden van werktijd, flexibilisering van wetgeving, het opschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd en het financieel minder aantrekkelijk maken om eerder met werken te stoppen. Overheidsorganisaties hebben nog weinig oog voor de schaarsteproblematiek. Barry van Heijningen denkt dat de komende krapte op de arbeidsmarkt nog voor weinig gemeenten realistisch is. 'Werkge-

### Personeelsplanning

Strategische personeelsplanning zou bij gemeenten hoog op het prioriteitenlijstje moeten staan. Een gemeente moet weten wat voor soort organisatie zij wil zijn en welk soort medewerkers hierbij hoort. Vanuit deze gedachte moeten zij sturen op capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief.

	2000	2050
EU 25	23,4	52,8
EU 15	25,9	53,2
Duitsland	23,9	55,8
Frankrijk	24,6	47,9
Nederland	20,0	38,6
Verenigd Koninkrijk	23,9	45,3
Verenigde Staten	19	33
Japan	25	71
Korea	10	65
China	10	39
India	8	22

Figuur 1. Grijsse druk voor de EU en een aantal afzonderlijke landen in 2000 en 2050<sup>1</sup>

Bron SER, Voorkomen arbeidsmarkt knelpunten collectieve sector, 2006.

Fte Afdeling 2012	Gevolgen van bepaalde ontwikkelingen	Omvang fte risico uitstroom jonge hoogopgeleide medewerkers	Omvang fte uitstroom oudere medewerkers	Toekomstige knelpunten in de personeelsvoorziening
19.8	mogelijke afname fte door outsourcing of gezamenlijke regionale uitvoering van taken	7.49 fte (41.9% van fte afdeling 2007): <ul style="list-style-type: none"> <li>• een beleidsmdw A P&amp;O</li> <li>• beleidsmdw B P&amp;O</li> <li>• een beleidsmdw A P&amp;O</li> <li>• ombudsmedewerker</li> <li>• beleidsmdw B comm</li> <li>• beleidsondersteunend mdw bz/kab</li> <li>• arboverzuumcoördinator</li> </ul>	2.55 fte (12.9% van fte afdeling 2012): <ul style="list-style-type: none"> <li>• beleidsmedewerker A bz/kab</li> <li>• beleidsmdw B comm</li> <li>• een beleidsmdw A P&amp;O</li> <li>• beleidsondersteunend mdw kab</li> </ul>	hbo personeel en arbeid (hoog) hbo recht en bestuur (hoog) wo rechten en bestuurskunde (enig) wo letteren (hoog)

Figuur 2. Formatieve omvang en knelpunten

Pijnacker-Nootdorp zet sinds 2006 de eerste voorzichtige schrede op dit pad door met een formatiebeleidskader te werken.

Met dit kader wil zij de formatieomvang, de personeelskosten en het besluitvormingsproces voor personeelsuitbreiding reguleren. Het beleidskader gaat uit van een door de gemeenteraad vastgestelde norm van zeven formatie-eenheden (fte) per duizend inwoners. Inmiddels maken aanvragen voor personeelsuitbreiding deel uit van de jaarlijkse planning en control-cyclus. Elk voorjaar, bij het opstellen van de Kadernota, moeten afdelingshoofden hun formatiewensen kenbaar maken. Deze gestructureerde werkwijze betekent echter niet dat de gemeente per afdeling een goed zicht heeft op ontwikkelingen die het personeelsbestand op (middel)lange termijn beïnvloeden.

#### Personeelsbestand

Pijnacker-Nootdorp heeft eerst het huidige personeelsbestand beoordeeld en is vervolgens nagegaan hoe dat er over vijf jaar uit zal zien. In 2007 was de gemiddelde leeftijd van alle medewerkers 44 jaar, bijna een kwart ouder dan 55 jaar (voor alle gemeenten gemiddeld 15%). Verder heeft 56,5 procent van de medewerkers een hbo-opleiding of hoger (gemeenten gemiddeld 55%). Bovendien bevinden de hoger opgeleiden zich vooral onder de groep oudere medewerkers. Oudere, hoog opgeleide medewerkers zijn in het huidige personeelsbestand van de gemeente ruimschoots vertegenwoordigd. Zij zullen de komende jaren vervangen moeten worden. Hoe ziet het personeelsbestand er in 2012 uit? Op grond van een aantal stappen is het mogelijk tot een prognose te komen en knelpunten in de personeelsvoorziening aan te wijzen. Eerst wordt

een 'platte' prognose van het personeelsbestand gemaakt op basis van een norm voor het benodigde aantal fte per inwoners. Deze prognose wordt bijgesteld op grond van de gevolgen die ontwikkelingen als Andere Overheid, *outsourcing* en *shared service centers* voor de omvang van het personeelsbestand hebben. Vervolgens wordt het uitstroompatroon over 2003-2006 beoordeeld en de verwachte uitstroom over 2007-2012. Daarna worden op basis van prognoses voor 2010 toekomstige knelpunten in de personeelsvoorziening aangewezen.

Op grond van VINEX- en VINAC-afspraken van het Stadsgewest Haaglanden staat de gemeente voor een jaarlijkse bouwproductie waardoor de gemeente gestaag groeit. Wil de kwaliteit van de dienstverlening op peil blijven, dan moet het aantal medewerkers groeien. Op grond van de eerdergenoemde norm 7 fte/1000 inwoners en een verdeling tussen staf- en lijnmedewerkers van 27:83%, kan de benodigde formatie-omvang voor 2012 worden berekend.

## Strategische personeelsplanning zou bij gemeenten hoog op het prioriteitenlijstje moeten staan

De komende jaren spelen voor de gemeente allerlei ontwikkelingen, zoals *outsourcing* (wellicht inspectietaken), *shared service center* (wellicht voor de gemeentelijke belastingen) en de gevolgen van Andere Overheid (bijvoorbeeld toename ict-medewerkers). Een beleidsnota die dit jaar over dit onderwerp verschijnt, zal hierover duidelijkheid verschaffen. Uiteraard is het belangrijk ook naar de uitstroom te kijken. De gemeente heeft een personeelsverloop van tien procent (2003-2006). Als deze trend

doorzet, krijgt zij de komende jaren met een toenemende uitstroom van jongere, hoogopgeleide medewerkers te maken. De problemen zullen zich bij de gemeente vooral voordoen bij civiele, juridische en administratieve functies. Per afdeling kan worden aangegeven voor welke functies er knelpunten zullen ontstaan. In figuur 2 staat een voorbeeld van een specifieke afdeling van de gemeente.

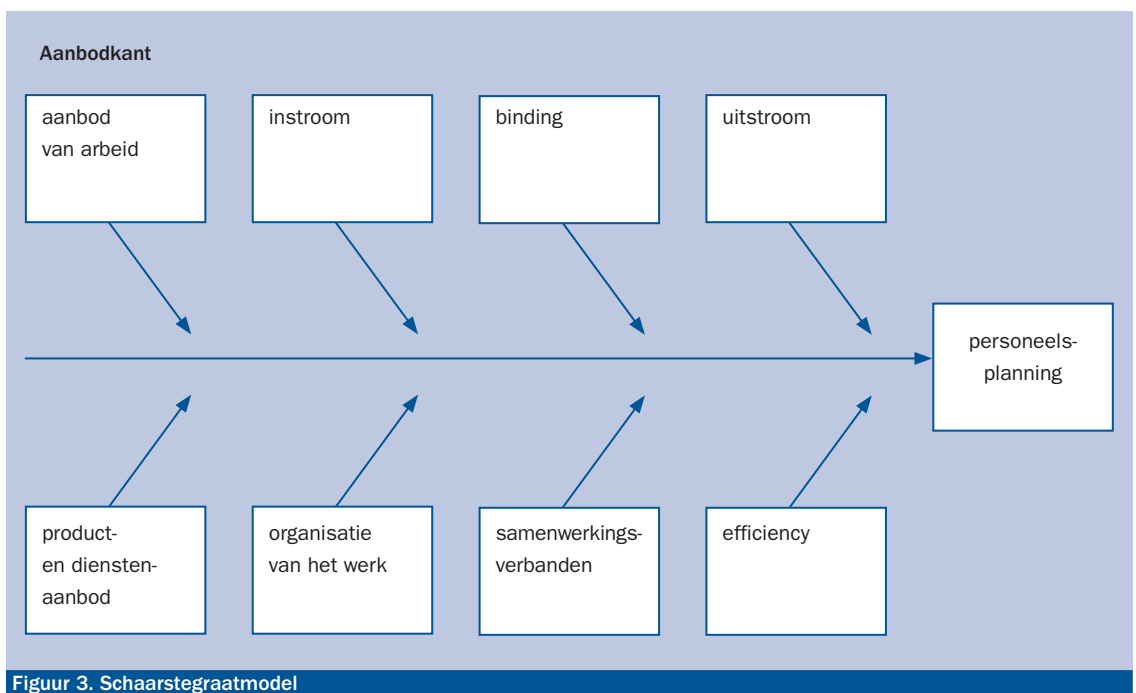
samenwerkingsverbanden en efficiency. In de praktijk passen organisaties veelal eerst de wervingsstrategie aan, als de schaarste aanhoudt zet men niet alleen de voordeur verder open, maar sluit men ook de achterdeur, men bindt zittend personeel. Pas als deze acties onvoldoende rendement opleveren, kijken ze naar de organisatie van het werk en naar de vraag of men met minder personeel toe kan.<sup>5</sup>

## Is dat niet waar het uiteindelijk allemaal om draait: continuïteit van dienstverlening aan tevreden burgers?

Wat kan een organisatie ondernemen om schaarste op de arbeidsmarkt te beïnvloeden? Daarin geeft het schaarstegraatmodel inzicht (figuur 3). De aanbodkant beschrijft de mogelijkheden die een organisatie heeft om de hoeveelheid en de kwaliteit van het personeel te beïnvloeden. Te onderscheiden zijn aanbod van arbeid, instroom, binding en uitstroom. De vraagkant richt zich op het beïnvloeden van de mate waarin de organisatie behoefte aan personeel heeft. Hier worden onderscheiden product- en dienstenaanbod, organisatie van het werk, samenwerkingsverbanden en efficiency.

### Besluit

Het kost tijd na te gaan hoe het huidige personeelsbestand is samengesteld, wat de knelpunten in de personeelsvoorziening over vijf jaar zijn en welke maatregelen nu kunnen worden genomen om schaarste te beïnvloeden. Deze investering is echter eenmalig en kan met een minimale inspanning jaarlijks worden bijgesteld. Vanzelfsprekend zijn er kosten verbonden aan het pakket van initiatieven om schaarste te bestrijden. Door te investeren in het binden van medewerkers zal de uitstroom en daarmee het personeelsverloop afnemen. Ook de medewerkerstevredenheid zal toenemen. Bovendien is er een directe relatie tussen medewerkerstevredenheid en klanttevredenheid. En is dat niet waar het uiteindelijk allemaal om draait: continuïteit van dienstverlening aan tevreden burgers?



Figuur 3. Schaarstegraatmodel

[5] E. de Kleer e.a., *Organiseren in tijden van schaarste. Creatieve oplossingen voor blijvende personeelstekorten*, Assen: Van Gorcum, 2002, p. 129.





# **Omslag IV Advertentie**