

OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID
ORGANISATIE & POLITIEK

Overheid geloofwaardige partner?

Herziening Beneluxverdrag

Rekenkamerfunctie: tussenbalans



10110332

Omslag II Advertentie

Inhoud

Burgerparticipatie, u hebt er heel wat mee te stellen, alsof u aan de representatieve democratie met al die partijen en partijtjes al niet uw handen vol hebt. U zou het in de cockpit liever helemaal alleen voor het zeggen hebben. Maar ook u hebt van huis uit geleerd: lieverkoekjes worden niet gebakken. Daarom met beide bestuurlijke benen op de grond, zoals ook wij altijd doen als we belangwekkende moderne of postmoderne thema's behandelen, ouderwets kritisch en degelijk maar kristalhelder en bij de tijd, want uit onderzoek blijkt dat u niet vluchtig en oppervlakkig leest, maar 'in de diepte' en niet alleen van helder gepresenteerde artikelen houdt, maar dat u ze dan ook beter onthoudt. Dat is pas lezersparticipatie. Ofschoon het u niet gegeven is geheel alleen het beleid te bepalen, laat u dat toch met een gerust hart aan ons over, in *Openbaar bestuur*, uw betrouwbare co-piloot.

Hoofdredacteur

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

Zonder last of ruggespraak 6

Drs. A. Noldus
Zetelroof?

Ongewoon bestuur 12

Drs. B.F. Steur
De begrafenis van hond Tyter

Debutanten op het Binnenhof 24

Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand
Een 'ongelikten beer' in de Kamer

Boeken 34

Is de overheid een geloofwaardige partner? 2

Dr. J. Edelenbos

Burgerparticipatie is gemeengoed geworden. Maar burgers verwachten wel een geloofwaardige partner.

Gemeenten en het regisseren van betere tijden 7

Dr. C. Baaijens, drs. I. Spuesens, drs. M.C. Beens, mr. A.S. Dhoen & M. van Duuren MA

Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat er flexibele tijden voor allerlei voorzieningen komen?

Ruimtelijke gevolgen van projectmatig werken 10

Dr. E. Buitelaar

Gemeenten zullen scherp en transparant om moeten gaan met de definiëring van projectgerelateerde kosten.

Het koninkrijk Benelux 13

Drs. D. de Kool & drs. A.D. Aardoom

Het Beneluxverdrag loopt eind oktober 2010 van vijftig jaar af. België, Nederland en Luxemburg buigen zich over de toekomst van de Benelux.

Afrekenen of debatteren? 17

Drs. P.E.H. Habets EMIA & drs. A.P.W. van Eindhoven RA

Binnenkort is het twee jaar geleden dat de rekenkamerfunctie voor gemeenten verplicht werd gesteld. Tijd voor een tussenbalans.

Provinciale coalitieprogramma's vergeleken 20

Drs. M.J. Fraanje & S.M. van Schaik

In de aanloop naar de provinciale-statenverkiezingen van maart 2007 stonden de provincies in het centrum van het maatschappelijk debat.

De bewogen historie van de ministeriële verantwoordelijkheid 25

Dr. P. van Velzen

In plaats van kritiekloze onderwerping aan koning Willem I, verdroeg Nederland in 1814-1815 noodgedwongen diens autocratische regime.

Bekostiging van de elektronische overheid 30

Drs. K. Doek & drs. M.L. Mookhoek

In de dienstverlening van de overheid speelt ict een steeds belangrijker rol. Niet alleen is de techniek een uitdaging, ook de besturing ervan.

Ruimtelijke ordening beoordeeld 37

Dr. B. Needham

De mening van het publiek, de media, politici en de beroepsbeoefenaars geldt de doeleinden van de ruimtelijke ordening, maar er is meer.

Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, Jaargang 18, Nummer 1, januari 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. Richtlijnen voor auteurs kunnen worden opgevraagd bij de redactiesecretaris. Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven. **Advertenties** Jan-Willem Hulst, telefoon 0172-466 603, fax 0172-466 639, E-mail: advertenties-bb@kluwer.nl **Abonnementen** € 162,- per jaar; studenten € 81,-. Telefoon (0570) 67 33 44, E-mail: info@kluwer.nl. Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 3 maanden voor het einde van de abonnementsperiode worden opgezegd. Bij niet-tijdig opzeggen wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd. Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen. Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer B.V., 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 **Opmaak** VerheulCommunicatie.com Alphen aan den Rijn.

ISSN 0925-7322

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Is de overheid een geloofwaardige partner?

Burgerparticipatie is gemeengoed geworden. Gemeenten, provincies, ministeries, in alle overheidslagen worden burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten betrokken. Burgers verwachten dan wel een geloofwaardige partner. Geloofwaardig is zij in hun ogen pas als ze serieus met hun belangen en voorstellen omspringt.

Burgerparticipatie

Als belangen en voorstellen van burgers in de welbekende bureaulade verdwijnen, is dat de doodsteek voor burgerparticipatie. Het gaat erom het proces van burgerparticipatie ambtelijk, bestuurlijk en politiek stevig te verankeren. Dit is uitkomst van een vergelijkende studie naar burgerparticipatie bij ministeries.¹

Als belangen en voorstellen van burgers in de welbekende bureaulade verdwijnen, is dat de doodsteek voor burgerparticipatie

Er is de laatste tijd te doen over burgerparticipatie, met name bij lokale overheden. Opvallend is dat er nog betrekkelijk weinig over het wel en wee van burgerparticipatie bij de nationale overheid bekend is. Ook bij ministeries wordt vanaf 1995 af en toe met burgerparticipatie geëxperimenteerd. Welke lessen kunnen we uit deze experimenten trekken? Waarmee moet rekening worden gehouden als de overheid burgerparticipatie initieert? Naar

deze vragen is onderzoek uitgevoerd naar burgerparticipatie bij drie ministeries: VROM, LNV en V&W (tabel 1).

In het onderzoek is speciaal aandacht besteed aan de verankering van burgerparticipatie in formele besluitvorming. De reden hiervoor is dat er in veel gevallen een spanning bestaat tussen burgerparticipatie (en de uitkomsten ervan) en de bestaande institutionele omgeving.² Processen van burgerparticipatie sluiten vaak niet aan op de reguliere, traditionele besluitvormingsprocedures. Daarom worden aparte organisatorische voorzieningen getroffen om burgerparticipatie in besluitvormingsprocessen in te passen. Als het gaat om verankering van burgerparticipatie gaat, wordt ook gesproken en geschreven over de (spanningsvolle) relatie tussen interactieve processen en instituties van representatieve democratie.³

Er bestaan verschillende visies op de relatie tussen burgerparticipatie en representatieve democratie, afhankelijk van de interpretatie van democratie. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen substantiële en instrumentele democratie en tussen indirecte en directe democratie. In een instrumentele opvatting is democratie vooral een procedure van be-

[1] Edelenbos e.a. (2006), *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

[2] Edelenbos, J. (2005), Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice, *Governance*, 18 (1), p.111-134.

[3] Mayer, I., J. Edelenbos & R. Monnikhof (2005), Interactive policy development: undermining or sustaining democracy, in: *Public Administration*, 83 (1), p. 179-199. Klijn, E.H. & C. Skelcher (te verschijnen), Democracy and governance networks: compatible or not? in: *Public Administration*.

Tabel 1: Onderzochte interactieve projecten bij drie departementen

Projecten	Initiatiefnemer	Onderwerp
Infra-lab A28	ministerie V&W	verkeersproblematiek A28
Verkenning ruimteprobleem van Mainport Rotterdam (VERM)	ministerie V&W	uitbreiding mainport Rotterdam
Overleg niet-rijkspartijen Mainport Rotterdam (ONR)	ministerie V&W	uitbreiding mainport Rotterdam
Dialogoog Peelvenen	ministerie LNV	natuurontwikkeling
Nieuwe Hollandsche Waterlinie	ministeries VROM, LNV, V&W en OC&W	ontwikkelingsschets Hollandsche Waterlinie
Consumentenplatform	ministerie LNV	diverse thema's: genetische modificatie, voedselveiligheid, vlees, recreatie en platteland
Burgerplatform	ministerie VROM	thema's leefbaarheid en stedelijke vernieuwing en prioriteiten in de handhaving
Biodiversiteit in de Hoeksche Waard	ministerie VROM en provincie Zuid-Holland	duurzame ontwikkeling Hoeksche Waard

sluitvorming. Het democratisch politieke systeem wordt beschouwd als een machine voor het verwerken van kwesties. Democratie is een efficiënte methode van besluitvorming die op lange termijn zowel goede resultaten boekt als de individuele vrijheid van burgers beschermt. Er ligt een sterke nadruk op formele procedures waarlangs vertegenwoordigers worden gekozen die de preferenties van burgers in beleid omzetten.

In de substantiële opvatting wordt democratie beschouwd als een nastrevenswaardig doel op zichzelf. Democratie wordt meer als samenlevingsideaal gezien dan als geformaliseerde besluitvormingsprocedure. In dat samenlevingsideaal worden staatsburgers bij overheidsbeleid betrokken en tot activiteit en mondigheid gestimuleerd. Directe democratie betekent dat in de regel één project of wet ter keuze aan de kiezers wordt voorgelegd, terwijl in een representatieve democratie het electoraat op partijen of personen stemt op basis van beleidspakketten en programma's. In een directe democratie beslissen burgers zelf over concrete beleidsvoorstellen, terwijl die beslissingsmacht in een indirecte democratie aan door die burgers gekozen vertegenwoordigers wordt gedeeld.

Sommigen bejubelen burgerparticipatie als een vernieuwing van de democratie, een injectie van directe democratie in een vermolmd representatief stelsel. Anderen zien haar als bijdrage aan het (verdere) verval van de formele representatieve democratie, tegen verdere aantasting van het primaat van de politiek en versplintering van de politieke besluitvorming. De volgende vier relaties tussen burgerparticipatie en representatieve democratie kunnen worden onderscheiden:

- onverenigbaar: interactieve beleidsvorming ondermijnt legitimiteit en besluitvorming van representatieve organen;
- aanvullend: interactieve beleidsvorming verschaft democratische instituties aanvullende verbindingen met de samenleving die recht doen aan de complexiteit van de besluitvorming;
- transitioneel: interactieve beleidsvorming zal als middel van besluitvorming in belang toenemen ten koste van klassieke representatieve democratische organen;
- instrumenteel: interactieve beleidsvorming wordt aangewend om overheden binnen het perspectief van de representatieve democratie meer autoriteit en sturingskracht te geven.

Verankering kan op vele manieren gebeuren. In dit artikel worden drie verschillende soorten democra-

tische inbedding onderscheiden. Eerst de *ambtelijke verankering*, in het ambtelijke apparaat, het ministerie of de rijksdienst. Hier gaat het om de afstemming van processen van burgerparticipatie met de ambtelijke organisatie van het ministerie en de rol van beleidsambtenaren in het interactieve proces. Ten tweede onderscheiden we de *bestuurlijke verankering*, de afstemming van het interactieve proces op het gehele bestuurlijke proces van besluitvorming. Hier gaat het over het verankeren van het interactieve traject in de (voorbereiding van) besluitvorming door minister(s) of staatssecretaris(sen). De derde en laatste vorm is de *politieke verankering*. Onder politieke verankering verstaan we de afstemming van het proces van burgerparticipatie op de gebruikelijke wijzen van politieke besluitvorming door de volksvertegenwoordiging, dus op landelijk niveau, de Tweede Kamer.

Vervolgens is nagegaan hoe de drie vormen van verankering bij de acht projecten van burgerparticipatie zijn uitgewerkt en hoe belangrijk verankering bij de omzetting van de inbreng van burgers in regulier beleid en formele besluitvorming is.

Verankering van burgerparticipatie in de praktijk

De verankering van burgerparticipatie in de acht projecten laat een gevarieerd beeld zien (tabel 2).

Bij enkele gevallen was er toevallige doorwerking, omdat geen directe relatie aanwezig was tussen verankering en invloed van burgerparticipatie op beleid. De doorwerking zou zijn veroorzaakt door ontwikkelingen in de context van de projecten. Bij Infralab is er een sterke lobby van ANWB die enige doorwerking faciliteerde, maar dit was een paar jaar na beëindiging van het interactieve proces. Ook bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie is er enige invloed na enkele jaren, die niet direct aan de uitkomsten van het project van burgerparticipatie is te relateren.

In dit artikel kunnen niet alle projecten even uitvoerig worden besproken, maar in tabel 2 vallen twee projecten op die als uitersten kunnen worden getypeerd, namelijk consumentenplatform LNV en overleg niet-rijkspartijen (V&W). De laatste valt op vanwege de sterke verankering en doorwerking, de eerste door de matige verankering en het ontbreken van doorwerking van inbreng van burgers in beleid. Bij het consumentenplatform LNV zijn beleidsambtenaren weliswaar betrokken geweest bij het voorbereiden van de informatie voor het platform, maar daarna – bij het uitwerken van de suggesties van de deelnemers – is ambtelijke inbreng nauwelijks van de grond gekomen.

Ook bestuurlijke verankering was niet georgani-

Tabel 2: Mate van verankering en doorwerking burgerparticipatie

	ambtelijke verankering	bestuurlijke verankering	politieke verankering	doorwerking in beleid
Verkenning ruimteprobleem Mainport Rotterdam	goed aanwezig	totaal afwezig	grotendeels afwezig	geen doorwerking
Overleg niet-rijkspartijen	goed aanwezig	goed aanwezig	goed aanwezig	doorwerking
Nieuwe Hollandsche Waterlinie	redelijk aanwezig	grotendeels afwezig	grotendeels afwezig	enige (toevallige) doorwerking
Infralab A-28	goed aanwezig	totaal afwezig	grotendeels afwezig	enige toevallige doorwerking
Biodiversiteit Hoekse Waard	goed aanwezig	goed aanwezig	redelijk aanwezig	doorwerking
Dialogo Peelvenen	enigszins aanwezig	grotendeels afwezig	grotendeels afwezig	geen doorwerking
Burgerplatform VROM	goed aanwezig	goed aanwezig	redelijk aanwezig	doorwerking
Consumentenplatform LNV	enigszins aanwezig	totaal afwezig	totaal afwezig	geen doorwerking

seerd, ofschoon het projectontwerp voorzag in een *focusgroep*, waarin hogere beleidsambtenaren en directeuren zitting hadden om een vertaalslag van de uitkomsten van het consumentenplatform naar beleidsvoorstellen te maken. Maar de *focusgroep* hief zichzelf vrij snel op met tijdgebrek als argument en stelde voor het bestuurlijke orgaan (de dossierstaf) die vertaalrol te laten vervullen. Ook in dit orgaan vond men geen tijd om de resultaten van het platform te bespreken en in beleid om te zetten. De directie van LNV bleef op grote afstand van het consumentenplatform staan. Hierdoor kwam dat platform geïsoleerd te staan van het reilen en zeilen van beleidsproces binnen het ministerie.

Participanten traden vooral in dialoog met elkaar en niet met ambtenaren ...

De ambtelijke projectleider heeft pogingen ondernomen om ambtelijke en bestuurlijke verankering op andere wijzen te organiseren. Door beleidsambtenaren eerder bij de voorbereiding van het platform te betrekken moest een dialoog ontstaan. Was de rol van ambtenaren eerder vooral het faciliteren en ter beschikking stellen van kennis, nu traden zij meer in dialoog met consumenten. Dit kwam in de praktijk echter ook niet uit de verf. Participanten traden vooral in dialoog met elkaar en niet met ambtenaren en de interactie was op doorwerking van hun ideeën in beleid gericht.

Ook de politieke verankering van het project consumentenplatform was grotendeels afwezig, de Tweede Kamer had er geen rol in. De minister rapporteerde slechts met enige regelmaat de Tweede Kamer over de voortgang van het platform, een

symbolische actie.

Het project Overleg niet-rijkspartijen laat een betere verankering zien. Hoewel het bestuurlijke traject formeel gescheiden was van het maatschappelijke proces in het project, werden op verschillende manieren koppelmomenten georganiseerd. Zo was er een waarnemer vanuit de projectorganisatie van het ministerie van V&W bij het platform betrokken. Deze ambtenaar bracht standpunten van de minister van V&W in en lichtte deze toe. Daarnaast was een commissaris van de koningin als procesbegeleider niet alleen voorzitter van het ONR, maar ook van Topberaad, het overlegorgaan waar representanten van ONR en bestuurders elkaar ontmoetten. Alders had verder overleg met de minister van VenW over de agenda van ONR en Topberaad, zodat de minister constant op de hoogte bleef van alle ontwikkelingen. De spelregel dat alleen punten op de ONR-agenda mochten komen waarover van tevoren nauw en intensief informeel contact was geweest en waar de scherpe kantjes van af waren, zorgde voor veel informeel verkeer tussen de verschillende arena's en platforms. Tenslotte formuleerde Alders in samenspraak met de participanten de spelregel dat 'het uiteindelijke advies zijn geldingskracht zou verliezen wanneer een van de partijen (inclusief het kabinet) zou afhaken'.

Het streven naar een unaniem advies creëerde bestuurlijke en politieke druk en droeg bij aan een koppeling tussen interactief proces en politiek-bestuurlijke processen van besluitvorming. Bovendien hield Alders zicht op de politieke ontwikkelingen rond het dossier. Probleempunt was de 750 ha natuurontwikkeling. Natuurorganisaties beschouwden die onafhankelijk van de wettelijke verplichte natuurcompensatie, terwijl het kabinet dit met elkaar wilde verrekenen. Alders belette dat dit probleempunt escaleerde. De Vaste Kamercom-

missie greep in door aan te geven dat dit specifieke geval van polderen belangrijk voor hen was en dat het kabinet het ONR-advies serieus moest nemen. Alders wist de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer met de visie over de verrekening tegen te houden.

Als het gaat om politieke verankering, kunnen we constateren dat bij het project ONR duidelijke afspraken zijn gemaakt over de vraag hoe het kabinet en de Tweede Kamer met de resultaten moesten omgaan. Bestuur en volksvertegenwoordiging waren bij de ONR betrokken. De minister had van tevoren laten weten dat zij, indien ze van de adviezen van het overleg zou afwijken, dat zou motiveren. De Tweede Kamer was op de hoogte van de adviezen en zij kon dit proces beoordelen. Deze casus blinkt uit in ambtelijk, bestuurlijk en politiek verankeren van burgerparticipatie.

Analyse

Wat valt nu op als de acht projecten worden beoordeeld? Ten eerste is er ambtelijke verankering in verschillende gradaties bij alle projecten van burgerparticipatie. Blijkbaar is het organiseren van deze vorm van verankering niet zo moeilijk. Een mogelijke verklaring is dat het initiatief van burgerparticipatie vaak uit de ambtelijke hoek komt. Tegelijk moet de kanttekening worden gemaakt dat ambtelijke steun voor initiatieven voor burgerparticipatie vaak smal is. Enkele ambtenaren werpen zich op als ambassadeurs voor burgerparticipatie, andere staan niet in de frontlinie staan en nemen een afwachtende houding aan, bijvoorbeeld bij Infralab en VERM, maar ook de twee projecten binnen VROM (Biodiversiteit en Burgerplatform) gaan hieraan mank.

Ten tweede is bestuurlijke verankering goed aanwezig bij drie projecten: ONR, Biodiversiteit Hoeksche Waard en Burgerplatform VROM. In de andere vijf is die (grotendeels) afwezig. Het is vaak moeilijk bestuurders (hoge ambtenaren, staatssecretaris-

sen en ministers) voor burgerprojecten te interesseren. Als bestuurders bij burgerparticipatie worden betrokken, komt dat omdat een procesmanager ze bij de les houdt of omdat vanuit bestuurlijke hoek er al de intentie bestond burgers bij beleidsontwikkeling te betrekken (toenmalige staatssecretaris Van Geel bij Biodiversiteit en Burgerplatform).

Alders wist de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer met de visie over de verrekening tegen te houden

Ten derde is het over het algemeen slecht gesteld met de politieke verankering van burgerparticipatie. Bij vijf van de acht projecten was deze vorm van verankering niet aanwezig of voor een klein deel. Bij drie projecten was de politieke betrokkenheid goed: ONR, Biodiversiteit Hoeksche Waard en Burgerplatform VROM).

Ten vierde was bij dezelfde drie projecten (ONR, Biodiversiteit en Burgerplatform) ook de doorwerking van de uitkomsten van projecten in beleid goed geregeld. Maar in het algemeen wordt weinig met de uitkomsten van burgerparticipatie gedaan.

Conclusies

Als ambtelijke, bestuurlijke en politieke wil aanwezig of goed georganiseerd is, is bij burgerparticipatie de kans groter dat de resultaten ervan in beleid en formele besluitvorming doorwerken. In de organisatie en management van burgerparticipatie moet men energie steken in het *verbinden* van burgerparticipatie met bestuurlijke, ambtelijke en politieke arena's zodat zij zich gecommitteerd voelen. Burgers zullen zich dan tevreden zijn over (h)erkenning van hun belangen, wensen en gevoelens, omdat de overheid zich een geloofwaardige partner toont.

BOEKSIGNALEMENT

Slopen of niet?

Karin Wittebrood & Tom van Dijk, *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007, ISBN 978 90 377 0309 2

Sloop van oude woningen en de bouw

van nieuwe huizen hebben nauwelijks effect op de leefbaarheid en veiligheid in de buurt. Criminaliteit en verloedering nemen er niet door af, althans niet meer dan elders. Onderzocht zijn dertig projecten tussen 1995 en 2005, de uitkomsten zijn vergeleken met gelijksoortige buurten waar niets is gebeurd. Bewoners in her-

structureringsbuurten zijn zich niet veiliger gaan voelen. De verklaring ligt in het feit dat problemen in de wijk samenhangen met individuele problemen en die worden niet door herstructurering opgelost.

Zetelroof?

Een Kamerlid verlaat zijn partij, maar geeft zijn Kamerzetel niet op. Met verwijten van zetelroof als gevolg, een ritueel dat bij een overstap hoort. Het luidst klonk dit verwijt eind jaren zestig toen een viertal Kamerleden de KVP verliet, maar kort hierna met behoud van hun zetel een nieuwe partij oprichtte. Zonder verkiezingen verloor de KVP vier zetels, terwijl de PPR met vier Kamerleden het parlement binnen stapte. Dit verschijnsel heeft zich daarna nog vele malen herhaald, onder andere bij de Ouderenpartij, de LPF, Wilders en onlangs Rita Verdonsk. Oud-Kamervoorzitter Weisglas gruwde hier zo van, dat hij een wijziging van de Kieswet bepleitte: zetels dienden eigendom van de politieke partijen te worden.

Is dit verwijt van zetelroof terecht?

Ja en nee. Zowel het Kamerlid met gehechtheid aan het pluche als diens collegae, die zich hierdoor bestolen voelen, hebben het gelijk deels aan hun zijde. Dat komt omdat de grondwet enerzijds en de Kieswet en de staatsrechtelijk gegroeide praktijk anderzijds niet met elkaar sporen.

In de nieuwe grondwet van 1848 ging Thorbecke uit van de gedachte dat iedere volksvertegenwoordiger het gehele Nederlandse volk diende te representeren. Daar had hij valide redenen voor.

Op de eerste plaats zijn verkiezingen geheim. Een Kamerlid weet niet wie hem gekozen heeft. Hij kan deze anonieme deelgroep dus niet representeren. Ieder Kamerlid moet daarom individueel het algemeen belang behartigen en niet alle Kamerleden zijn tezamen een optelsom van diverse deelbelangen.

Om dit te benadrukken verscheen er nog een ander artikel in de grondwet.

Een Kamerlid mag geen opdrachten aanvaarden. Hij dient naar eigen eer en geweten te stemmen, zonder last van (of ruggespraak met) wie dan ook. Partijvorming is uit den boze, het parlement bestaat uit louter individuele volksvertegenwoordigers. Een belangrijk argument voor deze bepalingen was de vrees dat de pas verworven staatkundige eenheid door partijvorming – partij komt van pars, deel – weer teniet gedaan zou worden. Bedenk dat de Duitse eenheid onder Bismarck nog tot stand moest komen en de mars van Garibaldi op Rome nog niet had plaatsgevonden.

Bovendien was men bevreesd voor een terugkeer van de oude standenvertegenwoordiging. Dus koos men voor onafhankelijke Kamerleden zonder binding met wie dan ook. Maar hoe werkte dit in de praktijk? Al gauw bleek dat kiezers het knap lastig vonden het standpunt van een individueel Kamerlid te achterhalen. Zij zagen liever dat gelijkgezinde parlementariërs zich met een gezamenlijk programma presenteerden. Ook Kamerleden hadden behoefte aan groepsvorming. Dan hoefden ze niet langer allrounder te zijn, maar kon specialisatie haar intrede doen.

Partijvorming was geboden. Omdat de grondwet regeling van de verkiezingen aan de gewone wet overliet, voorzag de Kieswet in deze behoefte. Ge-

lijkgezinden kunnen zich op een gezamenlijke lijst presenteren, weliswaar geen partij, maar in de praktijk komt dit op hetzelfde neer. Ofschoon zowel de grondwet als de kieswet diverse keren is gewijzigd, berusten beide nog steeds op dezelfde grondbeginselen. Hierdoor komt een afvallig Kamerlid in een spagaathouding terecht. Grondwettelijk is hij onafhankelijk Kamerlid en niet aan partijdiscipline gebonden. Via het lijstensysteem heeft hij zich echter wel als partijafgevaardigde gepresenteerd. Vaak kennen de kiezers hem niet eens en is hij door overdracht van stemmen op de slippen van de lijstaanvoerder de Kamer binnen gekomen.

Waarvoor is die spanningsrelatie tussen grondwet en Kieswet ontstaan? Dit is historisch te verklaren. In landen als Duitsland en de VS kent men een hooggerechtshof, dat toetst of aangenomen wetten in overeenstemming met de grondwet zijn. In onze constitutie is hier niet voor gekozen. Dit durfde men indertijd de rechterlijke macht niet toe te vertrouwen, want die bestond immers voornamelijk uit door de koning benoemde juristen. Via een achterdeur werd dan diens invloed toch weer binnengehaald. Daarom bepaalt de Kamer zelf de grondwettigheid van wetten, waaronder de Kieswet. Een politieke toetsing dus, zij het na het inwinnen van een (niet-bindend) advies van de Raad van State.

Wat heeft voorrang? Loyaliteit aan de Kieswet en bij gebrek aan overeenstemming met de partijlijn de zetel opgeven of trouw aan de grondwet betuigen en het eigen geweten laten prevaleren? Een moeilijke keuze. Afschaffing van dit grondwetsartikel bevordert muilkorving van parlementariërs ten gunste van partijdiscipline, maar handhaving doet afbreuk aan onze partijdemocratie.

Noldus

Gemeenten en het regisseren van betere tijden

In de meeste gemeenten is de 9-5-cultuur dominant. Bijna alle economische activiteiten vinden tussen 9:00 uur en 17:00 uur plaats. Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat er flexibele tijden voor allerlei voorzieningen komen?

Wat maakt een gemeente modern en aantrekkelijk? Wat zorgt ervoor dat mensen er graag wonen, met plezier werken en dat bedrijven er zich graag willen vestigen? Een belangrijk middel om dit te bereiken is het tijdsregime. Hoe flexibeler de tijden binnen een gemeente zijn (openings-tijden van winkels, voorzieningen en diensten, tijden waarop mensen kunnen werken), des te aantrekkelijker de gemeente is om er te wonen en te werken.

Een actief tijdenbeleid is op gemeentelijk niveau niet gemakkelijk te realiseren.¹ Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met het gegeven dat het vinden van oplossingen voor tijdknelpunten sectoroverstijgend is, terwijl de samenwerking tussen verschillende belanghebbende partijen (klanten, werknemers, bedrijven, maatschappelijke instellingen) niet vanzelfsprekend verloopt. Een complicerende factor is dat de kosten en de baten van veranderingen niet noodzakelijkerwijs bij dezelfde partij terechtkomen.²

Een actief tijdenbeleid vraagt om een integrale aanpak. Uit ontwikkelingen bij een aantal gemeenten (Deventer en Zoetermeer) blijkt dat de gemeente zelf een belangrijke rol bij het tot stand brengen van veranderingen kan spelen. Een actief tijdenbeleid begint met de eigen dienstverlening en breidt zich gaandeweg door sturing, stimulering, facilitering en implementatie uit naar andere sectoren. Om gemeenten op weg te helpen, is een instrument ontwikkeld: de Fleximeter, waarmee zij inzicht in eventuele tijdknelpunten krijgen.

Arbeid en zorg

Tot circa 1970 was het in Nederland gebruikelijk dat alleen mannen en ongehuwde vrouwen betaalde arbeid verrichtten.³ Vrouwen trokken zich in de regel terug van de arbeidsmarkt op het moment dat zij in het huwelijk traden. Na het huwelijk waren de taken tussen mannen en vrouwen strikt gescheiden. Mannen zorgden voor het gezinsinkomen en vrouwen droegen de verantwoordelijkheid voor het huishouden. Omdat die vrouwen de hele dag voor het huishouden beschikbaar waren, hoef-

den openingstijden van scholen, voorzieningen en winkels niet op de werktijden van de werkenden te worden afgestemd.

In de jaren daarna kwam er een einde aan deze rolverdeling. Vandaag de dag zijn er in 60% van de huishoudens met minderjarige kinderen twee werkende partners.⁴ In de meeste gevallen gaat het overigens wel om een anderhalfverdienershuishouden, waarin de man voltijds werkt en de vrouw een aanstelling in deeltijd heeft.⁵

Ook het aantal personen dat in een eenpersoonshuishouden leeft, is de afgelopen decennia sterk gegroeid.⁶ Twee factoren zijn van belang geweest. Ten eerste is het gebruikelijk dat mensen op jonge leeftijd het huis verlaten zonder zelf meteen een gezin te stichten. Ten tweede wonen mensen op latere leeftijd vanwege het toenemend aantal scheidingen vaker (tijdelijk) alleen. Het gevolg is dat steeds meer personen betaalde arbeid met huishoudelijke en zorgtaken combineren.

Het deel van de bevolking van 20-64 jaar dat taken combineert, is in 25 jaar meer dan verdubbeld: van 16% in 1980 tot 38% in 2005.⁷ Vrouwen zijn vaker belast met de combinatie van betaald werk en zorg dan mannen. In de leeftijdscategorie 20-64 jaar zijn de percentages 44% en 32%. Taakcombinatie komt overigens het vaakst voor onder ouders van jonge kinderen. Meer dan de helft van de ouders van kinderen tot 14 jaar (56%) geeft aan dat zij taken combineren. Taakspecialisatie, zoals we dat in het kostwinnershuishouden kenden, maakt dus in steeds meer huishoudens plaats voor taakcombinatie.

Dominant

Tegelijkertijd is de maatschappij in veel opzichten nog steeds ingericht op basis van het kostwinnersmodel, dat in de vorige eeuw dominant was en waarbij het niet nodig was openingstijden en werktijden op elkaar af te stemmen. De 9-5-cultuur is in Nederland nog steeds actueel.

In Nederland bestaan geen grote nationale onderzoeken, waarin gegevens over openingstijden zijn opgeslagen. Voor de ontwikkeling in openingstijden moet dan ook op de uitkomsten van casestu-

[1] Nota Emancipatiebeleid 2008-2011. Meer kansen voor vrouwen, Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

[2] Atena, M. & R. Arnoldus (2004), *Tijd is geld... Geld is tijd. Kosten-batenanalyse Deventer*, afstudeeronderzoek Saxion Hogeschool IJsselland Deventer.

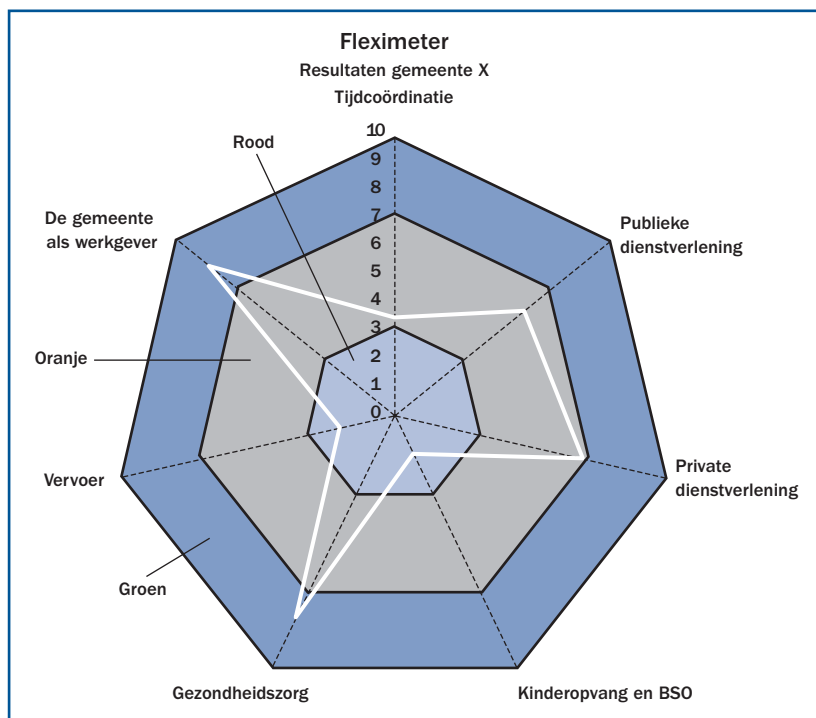
[3] Baaijens, C. (2006), *Arbeidstijden: tussen wens en werkelijkheid*, dissertatie Universiteit Utrecht.

[4] Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek (<http://statline.cbs.nl>).

[5] Keuzekamp, S. (2000), Een differentiatie van verdienertypen, in S. Keuzekamp & E. Hooghiemstra (red.), *De kunst van het combineren: taakverdeling onder partners*, Den Haag: SCP, 2000/4. p. 9-27.

[6] Hoorn, W.D. van (2000), Glad to live alone or happier together. *Maandstatistiek Bevolking*, jrg. 48, nr. 2, p. 16-23.

[7] Breedveld, K. e.a., (2006), *De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden*. Den Haag: SCR



dies worden vertrouwd. In 1980 verrichtte Knulst een onderzoek naar openingstijden van organisaties op een willekeurige dinsdag in de marktsector en de semi-publieke sector in 'een middelgrote stad in het westen van het land'.⁸ Bij marktorganisaties gaat het om winkels, reisbureau, schoonheidssalons, kappers, uitzendbureaus, installatiebedrijven, makelaars en banken. Met de (semi-)publieke sector worden bedoeld de afdeling Burgerzaken van de gemeente en de bibliotheek, medische en maatschappelijke dienstverlening. Een belangrijke resultaat dat uit de studie kwam, was dat in 1980 slechts weinig aanbieders hun openingstijden op de behoeften van de werkzame bevolking hadden afgestemd.

In 2001 is dit onderzoek herhaald. In dezelfde gemeente werden de openingstijden bij een vergelijkbare groep dienstverleners onderzocht.⁹ Een vergelijking van openingstijden op dinsdag in 1980 en in 2001 laat zien dat er een verruiming is. Van de marktorganisaties was 20% in 2001 na 18:00 uur op dinsdag geopend, een verdubbeling ten opzichte van 1980 (10% open). Dit betekent dat in 2001 nog altijd 80% van de marktorganisaties na 18:00 uur gesloten is. In de (semi-)publieke sector zijn organisaties veel minder vaak dan in 1980 tussen de middag dicht en blijven of gaan zij ook vaker 's middags open (maar zijn zij niet of nauwelijks vaker in de avond open).

In de stad Groningen werden in 2004 de openingstijden van 291 voorzieningen en diensten geïnven-

tariseerd.¹⁰ De helft van de winkels ging om 9:00 uur open. De meeste dienstverleners op financieel-zakelijk vlak en maatschappelijke dienstverleners waren vanaf 9:00 uur open. Dienstverleners en winkels sloten de deuren tussen 17:00 en 18:00 uur, met uitzondering van supermarkten en de koopavond op donderdag. Na 21:00 uur was nog zeven procent van de medische voorzieningen open (spoedeisende hulp).

Combinatiestress

Het 9-5-patroon is nog steeds zichtbaar en dat levert combinatiestress op. Vóór 9:00 uur is het vrijwel onmogelijk iemand te bereiken. Tot 17:00 uur zitten de meeste werknemers zelf 'vast' om zich vervolgens te haasten om op tijd bij de crèche te zijn en snel wat boodschappen te doen. Wonen en werken in verschillende plaatsen voegt nog eens extra stress toe. In het geval van spoedeisende zorg kan men bij de Eerste Hulp van het ziekenhuis of de huisartsenpost terecht. Voor niet-spoedeisende klachten moet doorgaans overdag een afspraak worden gemaakt en dus een vrije dag worden opgenomen.

Illustratief is een door TNS/TNO in 2006 uitgevoerd onderzoek naar de behoefte van consumenten aan openingstijden. De consument stelt het op prijs als dienstverlenende bedrijven en instellingen meer rekening houden met wensen van consumenten. Het aanbieden van diensten buiten kantooruren is volgens driekwart van de Nederlanders wenselijk. Ook ziet men graag dat de afdeling Burgerzaken van de gemeente 's avonds of in het weekend open is, evenals het postkantoor en 's avonds de bank. Winkels doen het met hun openingstijden aanzienlijk beter dan de dienstverlenende sector: 95% van de ondervraagden is daar tevreden over. De vraag naar ruimere openingstijden van winkels en dienstverlenende instanties is het grootst onder mensen in de leeftijdscategorie 35-55 jaar. Nederlanders zijn overigens niet bereid extra te betalen om buiten kantooruren gebruik van de dienstverlening te kunnen maken.

In veel gezinnen wordt gekozen voor het anderhalfverdienershuishouden. Hoewel uiteraard opvattingen over ouderschap een belangrijke rol spelen, liggen ook belemmeringen in de combinatie van arbeid en zorg hieraan ten grondslag. Vrouwen zouden meer uren willen werken, mits zij de tijden waarop zij werken op hun privé-leven kunnen afstemmen.¹¹ Door het wegnemen van tijdshindernissen wordt de druk op het dagelijkse tijdsbudget verlicht en wordt het mogelijk per dag of week meer uren arbeid aan te bieden. Uitbreiding van de arbeidsdeelname van vrouwen is vol-

[8] Knulst, W. & L. Schoonderwoerd (1983), *Waar blijft de tijd. Onderzoek naar tijdsbesteding in Nederland*, Rijswijk: SCP

[9] Breedveld, K. e.a. (2002), *Ruimte voor tijd. Op weg naar een monitor tijdsordening*, Den Haag: Projectbureau Dagindeling.

[10] Leeferink, A.J. e.a. (2004), *Een kwestie van tijd. Afstemming van tijden in de stad Groningen: een behoeften- en knelpuntenanalyse*, Bureau-onderzoek gemeente Groningen.

[11] Portegijs, W. e.a., *Emancipatiemonitor 2006. Veranderingen in de levenssituatie en levensloop*, Den Haag: SCP/CBS.

gens het kabinet noodzakelijk vanwege de toenemende vergrijzing. Weliswaar ligt de participatie van vrouwen in *personen* inmiddels boven het Europese gemiddelde, maar gemeten in *voltijdbanen* staat Nederland onderaan de lijst.¹² Een verhoging van de arbeidsparticipatie in uren bevordert bovendien de economische zelfstandigheid van vrouwen, een andere beleidsdoelstelling van de overheid.

Betere tijden

Het veranderen van onze tijdsordering is een lastig en ingewikkeld proces. Niettemin is er behoefte aan meer flexibele arbeids- en openingstijden, een 7-7-samenleving. De gemeente is in haar rol als beleidsmaker, dienstverlener, aanjager of werkgever bij uitstek geschikt een actief tijdsbeleid in gang te zetten. Om tot een flexibel tijdsregime te komen, kan de gemeente:

- tijdsknelpunten en mogelijke oplossingen inventariseren,
- op basis daarvan een ambitiedoelstelling opstellen,
- relevante partijen samenbrengen,
- pilots uitvoeren, gericht op het oplossen van tijdsknelpunten,
- opgedane ervaringen in de bestaande structuren verankeren.

Een eerste stap op weg naar *betere tijden* is te onderzoeken welke tijdsknelpunten er binnen de gemeenten zijn. Dat kan met de Fleximeter. Dat is een vragenlijst met zeven verschillende themagebieden: publieke dienstverlening, private dienstverlening, kinderopvang en buitenschoolse opvang, gezondheidszorg, vervoer, de gemeente als werkgever en tijdscoördinatie. De Fleximeter is met de gemeenten Deventer, Heerhugowaard en Zoetermeer ontwikkeld en vervolgens in Hengelo, Enschede en Heerhugowaard uitgetest.¹³

Met behulp van het instrument kan een grove inschatting worden gemaakt hoe ver een gemeente in de tijdsflexibiliteit is. Bij publieke dienstverlening gaat het om de tijdstoegankelijkheid van de afdelingen Burgerzaken, Bouwen & Wonen, zorgloket, afvaldepot en bibliotheek. Bij de private dienstverlening gaat het om de openingstijden van supermarkten, winkels, postkantoren en banken. Bij de private dienstverlening wordt niet alleen gekeken naar de openstelling op zaterdag en in de avond, maar ook naar koopzondagen en de mogelijkheid om levensmiddelen te laten bezorgen. Bij kinderopvang en buitenschoolse opvang gaat het om de vraag of ouders hun kinderen vanaf 7:00 uur kunnen brengen en eventueel na 18:00 uur kunnen ophalen. Daarnaast wordt gekeken of kin-

deropvang en buitenschoolse opvang op dezelfde locatie worden aangeboden of over meerdere locaties zijn verspreid en of er in de gemeente professionele gastouderopvang is.

Is de toegankelijkheid van huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten en apothekers voor niet-spoedeisende hulp geregeld? Is het mogelijk daar 's avonds of op zaterdag een beroep op te doen? Ook wordt gekeken naar basis-poliklinische zorg en de mate waarin de gemeente multidisciplinaire zorgcentra faciliteert. Zijn gemeentelijke voorzieningen, winkels en multidisciplinaire zorgcentra met openbaar vervoer en auto bereikbaar? Investeert de gemeente in veilige fiets- en looproutes naar scholen en in het fietsvriendelijk maken van de gemeente? Is er een vervoerscoördinator aanwezig?

Bij de gemeente als werkgever wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende functiegroepen: medewerkers *back-office*, medewerkers *front-office*, buitendienst en het management. Voor elk van deze functiegroepen wordt vervolgens gevraagd of het mogelijk is om thuis te werken, zelf begin- en eindtijden te bepalen, om 4x9 te werken en om perioden van meer uren af te wisselen met perioden van minder uren (flexibele jaarroosters).

Het is ook nuttig indicatoren te hebben of een gemeente het onderwerp 7-7 op de agenda heeft staan en in hoeverre via de gemeente informatie over openingstijden beschikbaar is. Biedt de gemeentegids informatie aan over gemeentelijke diensten en voorzieningen, semi-publieke voorzieningen (zwembaden en buurtcentra), winkels en private voorzieningen (supermarkten, postkantoren en banken) en privaat aangeboden gemaksdiensten (klussenservice en strijkservice). Wordt binnen de gemeente systematisch onderzoek gedaan naar knelpunten en behoeften van burgers? Als de vragenlijst is ingevuld, genereert het programma een spinnenweb met de resultaten voor de verschillende themagebieden. Terugkoppeling ervan geschiedt volgens het zogeheten stoplichtenmodel (rood, oranje of groen), waarmee in één oogopslag duidelijk wordt op welke gebieden nog winst is te behalen. Het instrument zet bovendien de individuele score van een gemeente af tegen de gemiddelde score van vergelijkbare gemeenten, de omvang van een gemeente heeft immers invloed op het aanbod van voorzieningen en de mogelijkheden om met flexibele tijden aan de slag te gaan.

Wanneer de gemeente vervolgens aan de geconstateerde tijdsknelpunten wil werken, kan gebruik worden gemaakt van een database met oplossingen. Deze biedt beleidsmakers inspirerende ideeën, ervaringen en instrumenten.

[12] Labour force survey results (2005), Luxemburg: Office for official publication of the European Communities.

[13] Voor informatie over de Fleximeter: directie Emancipatie, ministerie OCW.

Ruimtelijke gevolgen van projectmatig werken

Veel gemeenten werken projectmatig. Manuren van gemeentelijke diensten komen ten laste van een project. Daardoor kan beter worden gestuurd op kosten. Projecten worden echter ook gebruikt om kosten uit de lijnorganisatie te dekken. Met de nieuwe Grondexploitatiewet lijkt deze praktijk zelfs formeel verankerd te worden.

Projectmatig werken is een manier van organiseren van gemeentelijke activiteiten, niet via de lijnstructuur, maar via projecten, vaak dwars door de lijnen heen. Het is resultaatgericht, waarbij concrete doelen voor het product van het project worden gesteld en de tijd en het geld waarbinnen het moet worden gerealiseerd. Tevens wordt er onderscheid gemaakt tussen opdrachtgever (het management) en opdrachtnemers (de verschillende disciplines). Disciplines zoals stedenbouw, bouw- en woningtoezicht en grondzaken, moeten uren schrijven op projecten, in dit geval ruimtelijke projecten. Naast het veranderen van de organisatiestructuur vergt deze manier van werken ook een cultuuromslag. Het werkt namelijk alleen wanneer iedereen consequent volgens de kernprincipes werkt. Dit betekent onder andere arbeidsuren bijhouden en onderbrengen onder de bijbehorende projectcodes.

Relatie met plankosten

Deze manier van werken biedt een aantal belangrijke voordelen. Zo zorgt zij ervoor dat de kosten van een project inzichtelijk worden gemaakt. Het schrijven van uren brengt in beeld wat ruimtelijke interventies kosten. Zo kan er een betere afweging van kosten en baten worden gemaakt. Daarnaast biedt het inzichtelijk maken van kosten, gekoppeld aan het principe van opdrachtverlening, mogelijkheden op kosten te sturen. Dit zou in theorie tot een efficiënte aanpak moeten leiden. Afdelingen uit de lijnorganisatie kunnen bij kostenoverschrijding op het niet-naleven van eerder gemaakte afspraken worden aangesproken.

Toch zijn er niet alleen maar voordelen. Enkele praktijkervaringen hebben geleerd dat deze manier van werken ook ongewenst, calculerend gedrag van gemeentelijke afdelingen uitlokt.¹ Doordat de kosten van de gemeente voor een belangrijk deel gedekt moeten worden door projecten, kan projectmatig werken de druk op grondexploitaties van ruimtelijke projecten verhogen. Dit wordt ver-

sterkt door de aanhoudende bezuinigingen binnen gemeenten.

Eén van de posten op de grondexploitatie zijn de plankosten. Van Hoek omschrijft plankosten als 'de kosten die door diverse disciplines gemaakt worden en behoren bij voorbereiding en ontwikkeling van ruimtelijke plannen'.² Het gaat dus niet om de fysieke productie van bouwrijpe grond, maar om alle activiteiten daaromheen die de productie mogelijk maken, zoals projectmanagement, *planning & control*, communicatie, civiele techniek, stedenbouwkunde, landmeten, verkeer en vervoer, grondverwerving en -uitgifte, beheer. Wat precies onder plankosten wordt geschaard, verschilt per gemeente. Sommige beschouwen de kosten van een bestemmingsplan wel als onderdeel van de plankosten, andere verhalen deze langs de publiekrechtelijke weg van de leges.

Een belangrijk discussiepunt is de vraag wat wel en wat niet aan een project kan worden toegeschreven. Tot op welke hoogte kan de *overhead* van een dienst als kostenpost van een project worden opgevoerd? In hoeverre kunnen aanpassingen in de infrastructuur ten laste van een woningbouwproject komen? Kunnen de kosten van strategisch ruimtelijk beleid, zoals wijkvisies, structuurvisies, woonnota's, onder projectkosten worden ondergebracht? Dit zijn vragen waarmee gemeenten worstelen. Omdat er algemeen een stijging in plankosten wordt geconstateerd, worden projectgerelateerde kosten ruim opgevat. Traditioneel wordt bij grondexploitaties met percentages van ongeveer 22-25% van de kosten van bouwrijp maken gerekend. Maar de werkelijke kosten overstijgen dit percentage vaak in ruime mate. Vooral bij ingewikkelde herstructureringsopgaven liggen ze vaak hoger. Een belangrijke reden daarvoor is de aanzienlijke stijging van interne - binnen de gemeente - uurloren. Door projectmatig werken wordt met een *all-in*-uurloon gerekend, zodat ook de *overhead* van de dienst er onderdeel van uitmaakt.³ Ook zijn

[1] Buitelaar, E., *The cost of land use decisions: applying transaction cost economics to planning & development*, Oxford: Blackwell 2007.

[2] Van Hoek, B., *Plankosten voor ruimtelijke ontwikkelingen*, SerVicE, 2004, 1: 29-31.

er steeds meer disciplines die via het grond- of ontwikkelingsbedrijf betaald moeten worden.

Optimalisering grondexploitatie

De gemeente kampt – in het geval van een gemeentelijke exploitatie – met optimaliseringsvraagstukken rond de grondexploitatie. De optimalisering kan op verschillende manieren uitwerken. Als gedurende een project blijkt dat het project financieel niet uitkomt of de marge (te) klein wordt, kan op twee manieren worden gereageerd. Allereerst kunnen de baten worden verhoogd door bijvoorbeeld duurdere woningen toe te voegen ten koste van goedkopere koopwoningen en sociale huurwoningen of door in aanvulling op het bestaande programma woningen te vergroten of door een of meer bouwlagen toe te voegen. Ook andere kostendragers, zoals winkelvastgoed en vrijetijdsvoorzieningen, kunnen hogere kosten dekken. Het gaat dan om aanpassingen die in eerste instantie – in het initiële ruimtelijk plan – niet gewenst waren.

Er kan ook voor kostenreductie worden gekozen. Typische kostenposten in een ruimtelijk project zijn parkeren, openbare ruimte, sociale woningbouw en infrastructuur. De ruimtereservering voor deze functies kan worden verkleind of het kwaliteitsniveau waarop ze worden gerealiseerd verlaagd, bijvoorbeeld door sober straatmeubilair of goedkope bestrating.

Gemeenten weten zich verzekerd van de mogelijkheid kosten op een private ontwikkelaar of woningcorporatie te verhalen. Dit leidt er toe dat gemeenten zich wat minder zorgen om de hoogte van plankosten maken. Maar ook ontwikkelaars willen de verhouding tussen kosten en baten optimaliseren. Doorberekening van gemeentelijke plankosten zal gevolgen hebben voor het ruimtelijk programma. Als het niet uit de lengte komt, dan moet het uit de breedte.

Grondexploitatiewet

Een verandering voor het grondbeleid krijgt gestalte bij de introductie van de Grondexploitatiewet medio dit jaar. De Grondexploitatiewet maakt het voor gemeenten mogelijk langs publiekrechtelijke weg kosten op de exploitant (woningcorporaties, projectontwikkelaars) te verhalen. Welke kosten dit precies zijn, zal door middel van een algemene maatregel van bestuur (kostensoortenlijst) worden vastgesteld.

In april 2007 is een ontwerp-amvb naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin staan de verhaalbare gemeentelijke plankosten: 'de kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht verband

houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken [...]; de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied; de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag; de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden en te nemen maatregelen, voorzover deze werkzaamheden en maatregelen rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, maatregelen en werkzaamheden'. Door middel van een ministeriële regeling zullen maxima worden aangegeven, in bedragen of in percentages.

Twee zinsneden zijn interessant. De eerste is: 'te verrichten werkzaamheden en te nemen maatregelen'. Hoe en door wie wordt bepaald wat verricht moet worden? In de praktijk zijn het gemeenten die dat bepalen. Hierin hebben zij relatief veel discretionaire bevoegdheid. In sommige gevallen maken ze hier ruim gebruik van en gaan ze ver in het opleggen van eisen en werkzaamheden aan de ontwikkelende partij.⁴

De tweede zinsnede die van belang is, is: 'voorzover deze werkzaamheden en maatregelen verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, maatregelen en werkzaamheden'. Wanneer is er een rechtstreeks verband? Ook dit laat ruimte voor interpretatie. Gezien de huidige ervaringen met het verhalen van plankosten, bestaat het gevaar dat gemeenten er opportunistisch mee omgaan. Veel zal afhangen van de vaststelling van maximaal verhaalbare kosten.

Tot slot

Gemeenten zullen scherp en transparant om moeten gaan met de definiëring van projectgerelateerde kosten. Ook ligt er een belangrijke taak voor gemeentelijke projectleiders om de kostentoedeling aan projecten te bewaken. Enige terughoudendheid is geboden bij de definiëring van *projectgerelateerd*. Hoe meer kosten er toegeschreven worden, hoe groter de druk op de grondexploitatie. Ook moeten ze zich er van bewust zijn dat doorberekening aan private partijen niet zonder gevolgen blijft. Er moet dus niet alleen gekeken worden naar het financiële gewin op korte termijn, maar ook naar de bredere ruimtelijke kosten en baten op langere termijn. Ruimtelijke projecten mogen niet als sluitstuk van de gemeentelijke begroting worden gebruikt.

[3] Nijland, H.G.M., Ontwikkelingen rond de apparaatskosten bij de bouwgrondproductie, *Achtergrondinformatie*, 2005-2: 43-52.

[4] Buitelaar, E. e.a. (2006), *Sturend vermogen en woningbouw: een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*, Den Haag / Utrecht: DGW / Nethur.

De begrafenis van hond Tyter

Het verhaal draait om schout Willem de Bont, telg uit een vooraanstaande Leidse familie, zijn vader was immers Gerardus Bontius, de eerste hoogleraar geneeskunde aan de Leidse universiteit en twee keer rector magnificus. Willem werd in 1619, na zijn studie rechten aan de Universiteit van Leiden, tot schout van die stad benoemd. Een van zijn belangrijkste taken was de vervolging van de Remonstranten, die na de Dordtse Synode (1618-1619) niet langer meer welkom waren in de Republiek.

De Bont was allerm minst succesvol in de vervolging van de Remonstranten in zijn stad. Ze wisten hem telkens weer te ontglippen, vandaar dat de kritiek op hem groeide naarmate de jaren verstreken. Daarnaast werd hij diverse keren van drankmisbruik en corruptie beticht. Hij nam het ook niet zo nauw met de huwelijks trouw en zou zijn dienstmeisje zwanger hebben gemaakt en ook dat – al was hij regent – kon niet door de beugel.

Door de vele roddels en achterklap vertrouwde schout Willem eigenlijk maar één iemand: zijn hond Tyter. De band met zijn viervoeter werd versterkt doordat schout Willem en zijn vrouw Maria van Dilsen kinderloos waren gebleven: Tyter was het kind dat zij nooit hadden gekregen. Overal waar De Bont kwam, volgde zijn hondje hem trouw. Joost van den Vondel dichtte:

*Tyter was des meesters vreugde
Waer hij gingh, of waer hij stondt
Tyter was nooit sonder Bondt.*

In 1634 sloeg het noodlot toe. Om mysterieuze redenen werd Tyter plotseling ernstig ziek en stierf. Omdat hij de oorzaak van Tyters dood wantrouwde, liet De Bont de vooraanstaande medicus Adriaen van Valckenburgh opdraven om autopsie op het betreunde lijkje te laten uitvoeren. De definitieve doodsoorzaak bleef echter ongewis.

Iedere gemeente kent wel een opmerkelijke gebeurtenis die niet tot de gangbare bestuurlijke praktijk behoort en waar geen college over is gevallen, maar die wel spottend of afkeuring heeft uitgelokt. Ongewone praktijken kleuren het openbaar bestuur, dit keer de begrafenis van Tyter, trouwe viervoeter van schout Willem de Bont.

Hoewel de autopsie ongebruikelijk was, waren de daaropvolgende gebeurtenissen nog opmerkelijker. Schout Willem liet Tyter dagenlang opbaren en hij organiseerde een pompeuze begrafenis, omringd met toepasselijke ceremoniële handelingen. En zo geschiedde het dat op 29 januari 1634 de merkwaardigste begrafenisstoet ooit door Leiden paradeerde: vooraan droeg het zoontje van advocaat Backer, gehuld in rouwkleiding met een 'lange sluyer over 't hoofd', het lijk van Tyter. Daarachter volgde de dienstmeid met de hondjes Vorst en Spier – naaste bloedverwanten van Tyter – en vervolgens de hond van geneeskundeprofessor Schrevel. Na de teraardstelling volgde het gebruikelijke begrafenisdiner. Vrijwel de gehele stadselite gaf *acte de présence*, waaronder de meest invloedrijke stadsbestuurder Jacob van Broeckhoven. De ongewone begrafenis bleef in de Republiek niet onopgemerkt. Overal verschenen hekeldichten over de verregaande liefde van schout Willem de Bont voor zijn hond, zoals het gedicht van Van den Vondel *Aan alle hondeslagers en hondbeuls* (1634). Het gezegde *bekend als de bonte hond* – een verbastering van *bekend als De Bondt met zijn hond* – is aan deze anekdote ontleend.

Maar het was niet de eerste keer dat de stad Leiden door een hond in opspraak raakte. Zo stonden de Leidse burgers in het gewest Holland bekend als *hondenhangers*. In 1595 werd een hond veroordeeld en terechtgesteld, omdat het beest per ongeluk een kind had doodgebeten. Verder stonden de Leidse inwoners bekend als *hondenslagers*, niet alleen omdat honden tijdens het beleg van Leiden in 1574 vanwege de hongersnood op het menu stonden, maar ook omdat medische studenten de honden voor hun anatomielessen nodig hadden.



'Begrafenis van den Hond van Schout Bont, naar een echt Schilderijtje getekent'.

Het koninkrijk Benelux

Het Beneluxverdrag loopt eind oktober 2010 af. Het is dan precies vijftig jaar geleden dat het van kracht werd. België, Nederland en Luxemburg buigen zich sinds vorig jaar over de toekomst van de Benelux. Is er een alternatief toekomstscenario?

De Benelux werd op 5 september 1944 in Londen als een douane-unie opgericht die op 1 januari 1948 van kracht werd. Op 3 februari 1958 werd het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (BEU) ondertekend. Het Beneluxverdrag trad op 1 november 1960 in werking voor een periode van 50 jaar. Het verdrag blijft na 2010 vervolgens voor achtereenvolgende tijdvakken van tien jaar van kracht, tenzij één van de partijen de andere partners in kennis stelt van haar voornemen het verdrag te beëindigen.¹

De Beneluxsamenwerking is in de voorbije vijftig jaar grondig van karakter veranderd. Aanvankelijk was de samenwerking gericht op het wegwerken van grensbelemmeringen en de totstandkoming van vrij verkeer van personen, goederen en diensten tussen België, Nederland en Luxemburg. In 1995 leidde een bezinning op de toekomst van de BEU tot aanpassing van de kerntaken van de Benelux. De aandacht verschoof van economische naar grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, verkeer, vervoer, politie en justitie.

In 2006 werden de onderhandelingen over de toekomst van de Benelux opgestart en werden er twee rondetafel besprekingen gehouden. De discussie over de toekomst van de Benelux is derhalve in volle gang.² Juridisch, bestuurlijk en staatkundig gaan die over drie toekomstscenario's. Om de discussie te verbreden wordt in dit artikel ook een alternatief scenario gepresenteerd, namelijk de vorming van een nieuwe Beneluxstaat.

Eerste scenario

De eerste mogelijkheid is het opheffen van het Beneluxverdrag. In dit scenario zijn twee varianten mogelijk.

Eerste variant

Bij deze variant wordt het verdrag beëindigd, zonder dat er een alternatief tegenover wordt gesteld. Indien één van de partnerlanden voor deze optie kiest, moet dat uiterlijk één jaar voor afloop van het lopende tijdvak. Dat zou betekenen dat de beslissing tot stopzetting door een partnerland uiterlijk op 1 november 2009 aan de andere partijen

moet worden medegedeeld. Deze variant brengt een aantal kansen en keerzijden met zich mee. Beëindiging van het Beneluxverdrag betekent minder bestuurlijke drukte. Het verdrag heeft namelijk geresulteerd in een complex netwerk van overlegorganen.³ Deze institutionele structuur kan ten koste gaan van slagvaardig handelen van de afzonderlijke drie landen in de Europese Unie. Daarnaast heeft de Benelux als economisch experiment haar diensten ruimschoots bewezen en is door de Europese Unie overbodig geworden. Daar staat tegenover dat met een stopzetting van het verdrag



Een belangrijk argument voor intensivering van bilaterale samenwerking is dat Vlaanderen en Nederland hechte handelspartners zijn

de betekenis van de Benelux als machtsfactor en rolmodel verloren gaat. Zonder verdrag zal er minder onderlinge afstemming zijn als gevolg waarvan de drie landen in de Europese arena gemakkelijker tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden.

Tweede variant

Bij deze variant is evenmin sprake van voortzetting van het Beneluxverdrag, maar wordt de samenwerking tussen de landen geïntensiveerd. Daarbij kan er bilaterale samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland plaatsvinden. Sommige auteurs bepleiten deze smalle variant.⁴ Succesvolle voorbeelden van Vlaams-Nederlandse samenwerking zijn het *Taalunie*verdrag (1980) en het *Cultureel Verdrag* (1995) die buiten het kader van de Benelux zijn gesloten. In de brede variant wordt samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg geïntensiveerd zonder tussenkomst van een verdrag. Een belangrijk argument voor intensivering van bilaterale samenwerking is dat Vlaanderen en Nederland hechte handelspartners zijn. Dat pleit voor een strategisch bondgenootschap. Ook delen beide landen een aantal belangrijke belangen, zo-

[1] Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (1958), artikel 99, lid 2.

[2] Klinkers, L. & A. Buyse (2006), Vlaanderen en Nederland samen? in *Openbaar Bestuur*, september 2006, p. 15-17.

[3] Adviesraad Internationale Vraagstukken (2007), *Benelux: nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, Den Haag, p. 33.

[4] Couwenberg, S.W. red. (2006), *Nederlandse en Vlaamse identiteit: betekenis, onderlinge relatie en perspectief*. *Civis Mundi Jaarboek 2006*, Budel: Damon, p. 148.

als bescherming van de eigen taal, cultuur en identiteit tegen verengelsing en verfransing. Die belangen worden in het huidige tijdperk van globalisering alleen maar groter. Een cultureel bondgenootschap is daarom kansrijk.⁵ Daar staat tegenover dat Nederland en Vlaanderen ook een aantal tegengestelde belangen hebben, die intensievere samenwerking in de weg kunnen staan, zoals de Westerschelde en de IJzeren Rijn. Daarnaast kan intensievere samenwerking op termijn tot ondermijning van België leiden. In Nederland is men daarom terughoudend. Ten slotte is de deelstaat Vlaanderen geen gelijkwaardige gesprekspartner van Nederland. Een strategisch argument voor versterking van trilaterale samenwerking is dat de machtspositie van

Door veranderingen in de Benelux en de Europese Unie is een fundamentele strategische heroriëntatie noodzakelijk

de afzonderlijke lidstaten door uitbreiding van de EU onvermijdelijk kleiner wordt. Hechtere samenwerking kan daarom als instrument dienen om machtsverlies te reduceren. Daar staat tegenover dat politieke samenwerking tussen de drie landen zonder de status van een verdrag een vrijblijvend karakter zal dragen. Bovendien heeft die op een aantal belangrijke thema's schade opgelopen, bijvoorbeeld waar het gaat om de kwestie Irak.

Tweede scenario

De tweede mogelijkheid is verlenging van het Beneluxverdrag. In dit scenario zijn eveneens twee varianten mogelijk.

Eerste variant

In het Beneluxverdrag is bepaald dat indien geen van de partnerlanden het verdrag wil beëindigen, dit document automatisch voor achtereenvolgende tijdvakken van tien jaar van kracht blijft. Een voordeel hiervan is dat de drie landen hun samenwerking herbevestigen, zonder extra bestuurlijke rompslomp. Daar staat tegenover dat het verdrag geen nieuw elan krijgt. Ook wordt voorbij gegaan aan nieuwe ontwikkelingen, zoals de veranderde Belgische staatsstructuur. Daarom is stilzwijgende verlenging niet waarschijnlijk.⁶

Tweede variant

Bij deze variant worden artikelen in het verdrag op onderdelen aangevuld of geschrapt. In de lichte va-

riant kunnen bescheiden hervormingen worden doorgevoerd, bijvoorbeeld door Gemeenschappen en Gewesten er een plaats in te geven. Één van de belangrijkste gevolgen van de Belgische staatsvormingen van 1993 is namelijk dat de Gemeenschappen en Gewesten zelf (binnen de toegekende bevoegdheden) hun internationale samenwerking kunnen regelen. In de zware variant worden grote hervormingen doorgevoerd en is sprake van een 'nieuw' verdrag.

Een belangrijk argument voor het doorvoeren van hervormingen is dat de samenwerking in de Benelux in de loop van de tijd verschillende veranderingen heeft ondergaan zonder dat het verdrag uit 1960 is gewijzigd. Daar staat tegenover dat de staatsvormingen in België de samenwerking dermate complex maken, dat waarschijnlijk niet met een hervorming van het Beneluxverdrag kan worden volstaan.

Door veranderingen in de Benelux en de Europese Unie is een fundamentele strategische heroriëntatie noodzakelijk. Dat geldt in het bijzonder voor de kleine lidstaten, omdat hun invloed in een grotere EU steeds kleiner wordt. Met deze constatering komt een mogelijk alternatief scenario in beeld, de vorming van een nieuwe Beneluxstaat.

Alternatief scenario

De vorming van een nieuwe Beneluxstaat heeft verstrekkende gevolgen. Wellicht dat dit scenario om die reden in de discussie onderbelicht blijft. Toch verdient deze optie vanuit strategische overwegingen serieuze aandacht. Hoe groter de EU, hoe geringer de invloed van de kleine lidstaten. Een krachtenbundeling is daarom wenselijk en wellicht onvermijdelijk.

Het alternatieve scenario vereist enige historische achtergrond. In het verleden waren de Nederlanden min of meer in het Bourgondische Rijk (1396-1477) en in het Habsburgse Rijk (1477-1555) verenigd. Vlaanderen en Brabant vormden de kern van de Nederlanden.⁷ Filips II dreef een wig tussen het Noorden (ongeveer het huidige Nederland) en het Zuiden (ongeveer België en Luxemburg). Het Zuiden bleef trouw aan de vorst, in het Noorden werd later de Republiek der Zeven Provinciën opgericht. Zuid-Nederlandse 'immigranten' legden de economische en culturele basis voor de Gouden Eeuw van de Republiek.

Het Zuiden ging een droevig lot tegemoet en werd een wingewest van respectievelijk de Spanjaarden, Oostenrijkers en Fransen. De deling van de Nederlanden was geen uitkomst van binnenlandse twisten, maar het onbedoelde gevolg van buitenlandse interventies. Op een later moment in de geschiede-

[5] Beugels, P in: Groof, J. de e.a. (2004), *Gedrag na verdrag: balans en toekomst van de samenwerking Nederland-Vlaanderen*, Leuven: Davidsfonds, p. 273-283.

[6] Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (2006), *De toekomst van de Benelux en de herziening van de Beneluxverdragen*, Brussel.

[7] Wils, L. (1994), *Vlaanderen, België, Groot-Nederland. Mythe en geschiedenis*, Leuven: Davidsfonds.

nis werden de Nederlanden herenigd. Na de nederlaag van Napoleon werd op het congres van Wenen (1815) besloten dat Nederland, België en Luxemburg als bufferstaat zouden dienen. Helaas riep de autocratische regeerstijl van koning Willem I weerstand in het Zuiden op, omdat de invloed van de katholieken werd bedreigd.

Formeel bestond het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden tot 1839, maar in de praktijk scheidde België zich al in 1830 af. De Belgische Opstand kwam de Fransen goed uit. Door subtiele Franse interventies werden verzoeningspogingen in de kiem gesmoord. Luxemburg bleef tot 1890 in een personele unie met Nederland verbonden. Vanuit historisch oogpunt zijn het Noorden en het Zuiden sterker met elkaar verbonden dan op het eerste oog lijkt. Om die reden is de vrijwillige vorming van een Beneluxstaat niet ondenkbaar, maar deze stap heeft wel verstrekkende gevolgen. Om die reden is een genuanceerde reflectie op de kansen en keerzijden van groot belang.

Krachtenbundeling

Een Beneluxstaat levert een aantal voordelen op. In een globaliserende wereld is het steeds moeilijker de eigen identiteit te beschermen en uit te dragen. Zo is de invloed van de Engelse en Amerikaanse cultuur in de Beneluxlanden groter dan in Frankrijk, Duitsland of Italië. Nu hoeft die niet altijd verkeerd te zijn, maar onze gemeenschappelijke geschiedenis, cultuur en identiteit zijn te waardevol om op te offeren. De vorming van één staat is dan ook de meest effectieve manier om ons waardevolle cultureel erfgoed in de Europese arena en op het wereldtoneel duurzaam te beschermen.

Ook onze economische afhankelijkheid neemt in een globaliserende economie steeds verder toe. Door schaalvergroting en fusies vallen steeds meer bedrijven in handen van buitenlandse ondernemingen. De huidige Nederlandse, Belgische en Luxemburgse bedrijven zijn, op enkele uitzonderingen na, vaak niet groot genoeg om in de internationale concurrentiestrijd zelfstandig te blijven. In de Benelux zijn dan ook veel nationale ondernemingen aan het verdwijnen. Een Beneluxstaat biedt een grotere interne afzetmarkt en meer groeimogelijkheden voor nieuwe en bestaande nationale bedrijven en blijven zij voor de Benelux behouden.

De politieke invloed van de Beneluxstaat zal in en buiten Europa groter zijn dan de invloed van de drie afzonderlijk. De Benelux is als staatkundig geheel meer dan de som der delen. De huidige Benelux streeft weliswaar ook naar politieke samenwer-

king, maar dit proces is te vrijblijvend en leidt op cruciale momenten niet tot optimale resultaten (Irak, Europese grondwet). In een Beneluxstaat is er meer ruimte om meningsverschillen te overbruggen, zodat een eenduidig geluid naar buiten kan worden gebracht.

Praktische oplossingen

Een nieuwe staat biedt praktische oplossingen voor een aantal ingewikkelde problemen. Zo zijn de positie van Antwerpen en Rotterdam en die van de Betuwelijn en de IJzeren Rijn in de nieuwe staat geen twistpunten. Daarnaast maakt de vorming van een Beneluxstaat een einde aan de wederzijdse houtgreep van Vlaanderen en Wallonië die de bestuurbaarheid en slagvaardigheid van België ernstig belemmert. Vlaanderen hoeft de economische last van bepaalde delen van Wallonië niet langer alleen te dragen en Wallonië gaat deel uitmaken van een grotere en welvarende staat.

De Benelux heeft vaak model gestaan voor Europese ontwikkelingen. De vorming van een Beneluxstaat kan als een belangrijke voorbode van het verdere Europese integratieproces worden beschouwd. Een Beneluxstaat zorgt voor meer evenwicht in Europa, omdat meer gelijkwaardige machtsblokken ontstaan. Om die reden zou de Beneluxstaat ook een voortrekkersrol kunnen vervullen voor andere kleinere landen, zoals de Scandinavische en Baltische staten. Interne schaalvergroting maakt de Europese Unie niet alleen stabiel, maar ook bestuurbaarder en slagvaardiger. De vorming van een Beneluxstaat is dus niet alleen in het belang van België, Nederland en Luxemburg, maar ook goed voor de Europese Unie en het Europese integratieproces.

Een Beneluxstaat kan echter bij de Franstalige gemeenschap op verzet stuiten, omdat haar positie minder sterk wordt dan zij nu in België heeft. Daar



De verwachting is dat de vorming van een Beneluxstaat geen fundamentele bezwaren in de Europese Unie oproept

staat wel een sterkere positie in Europa tegenover. Er zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen kortzichtige sentimenten en een strategische herpositionering op de lange termijn. Als België uiteen zou vallen, zullen Wallonië en Luxemburg waarschijnlijk geringe overlevingskansen in Europa hebben en alsnog de keuze moeten maken voor vrijwillige hereniging met Vlaanderen en Nederland.

De verwachting is dat de vorming van een Beneluxstaat geen fundamentele bezwaren in de Europese Unie oproept. Wel liggen het zuiden van België en Luxemburg voor een deel in de Franse invloedssfeer. Om die reden is het niet ondenkbaar dat Frankrijk zich als beschermheer van de Frans-taligen in de Benelux opstelt. Van oorsprong Vlaams sprekende gebieden in het noorden van Frankrijk hebben deze 'culturele annexatie' aan den lijve ondervonden. Om die reden is het niet ondenkbaar dat Frankrijk de Walen tegen de Vlamingen zal opzetten in een poging de verfransing

In de discussie over de toekomst van de Benelux moet de nadruk liggen op wat de drie landen bindt

door te zetten. De acceptatie van een Beneluxstaat door andere landen is moeilijker in te schatten.

Kritische succesfactoren

Om een nieuwe stabiele staat met een herkenbare identiteit te creëren is het van belang de monarchie als staatsvorm te handhaven. Zij is de meest stabiele regeringsvorm die er is, versterkt de eenheid en kan, afhankelijk van de ruimte die de monarch krijgt, ook een belangrijke bijdrage leveren aan de slagvaardigheid van de nieuwe staat.⁸ Dit nieuwe koninkrijk moet dan wel met de huidige regerende dynastieën van België, Nederland en Luxemburg verbonden worden.

De vorming van een Beneluxstaat moet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met vergaande staatsherformingen, omdat de huidige staatsstructuur van België slagvaardig handelen in de weg staat. Het meest voor de hand ligt een provinciale herindeling en een vergaande decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies. Intern zijn krachtige

provincies een effectief middel om de noodzakelijke *checks and balances* te realiseren. Extern zijn krachtige provincies een strategisch antwoord op de groeiende betekenis van regio's in Europa. Wederzijdse loyaliteit tussen de verschillende landsdelen is een noodzakelijke voorwaarde voor de overlevingskansen van de Beneluxstaat. Het gaat vooral om solidariteit tussen welvarende en minder welvarende gebieden in de Benelux. Walloonië mag niet aan haar lot worden overgelaten, omdat anders de nieuwe staat geen lang leven beschoren zal zijn of gebukt zal gaan onder structurele spanningen. Het Nederlandse en Luxemburgse deel van de nieuwe staat zullen aanvankelijk met extra interne investeringskosten worden geconfronteerd, maar op langere termijn versterkt deze solidariteit de eenheid van de nieuwe staat.

Een mogelijke belemmering om tot een Beneluxstaat te komen is een gebrek aan leiderschap en visie. Een ingrijpende staatkundige verandering vereist leiders met moed, die in een gezamenlijke toekomst geloven en een strategische visie daarop hebben. De huidige monarchen binnen de Benelux kunnen daarin een sleutelrol vervullen. Zij genieten de steun van het volk en kunnen kortzichtige partijpolitieke belangen overstijgen. Uiteraard is het belangrijk dat de vorming van een Beneluxstaat op de steun van de burgers kan rekenen. Onder de bevolking kan daarom een referendum worden gehouden.

Besluit

De vorming van een Beneluxstaat verdient serieuze aandacht. Als onvoorwaardelijke samenwerking onmogelijk is, dan is het politieke integratieproces van de huidige 27 lidstaten tot mislukken gedoemd. In de discussie over de toekomst van de Benelux moet de nadruk liggen op wat de drie landen bindt. Kortzichtige nationalistische sentimenten moeten geen kans krijgen.

[8] Aardoom, A. & D. de Kool (2006), De monarchie in een verenigd Europa, in *Openbaar Bestuur*, januari 2006, nr. 1, p. 10-15.

BOEKSIGNALEMENT

Platteland-/landers

Carola Simon e.a., *Het beste van twee werelden. Plattelands over hun leven op het platteland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007, ISBN 978 90 377 0320 7

Een beeld van het leven op het platteland, gevormd aan de hand van groeps-

gesprekken in zes regio's (Kop van Noord-Holland, Zeeland, Lauwersmeergebied, Zuidoost Brabant, Twente en het Groene Hart). Hoe wordt het leven op het platteland gewaardeerd, hoe functioneren lokale gemeenschappen er? Het zal duidelijk zijn: plattelanders prijzen hun leefomgeving vanwege de rust, de ruimte, de natuur, de

privacy. Zij waarderen de saamhorigheid in hun gemeenschap en de onderlinge hulpverlening. Maar de sociale controle wordt als benauwend ervaren en de bereikbaarheid zou beter kunnen.

Afrekenen of debatteren?

Binnenkort is het twee jaar geleden dat de rekenkamerfunctie voor gemeenten verplicht werd gesteld. Tijd voor een tussenbalans, vond het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Levert dat onderzoek nieuwe inzichten?

Onlangs verscheen het rapport *Leren afrekenen*, voornamelijk opgebouwd rondom een enquête, gehouden onder rekenkamer(commissie)s, griffiers en secretarissen.¹ Hoewel het volgens de onderzoekers op de meeste punten te vroeg is om de balans op te maken, is de aandacht van de gemeenteraad voor rekenkameronderzoek een punt van zorg.

Met de verplichting voor gemeenten een rekenkamerfunctie in te richten beoogde de wetgever naast de intensivering van het onderzoek naar rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, de controlerende functie van de raad te versterken. Een effectieve rekenkamer(commissie) overtuigt met haar onderzoek het bestuur en krijgt voor elkaar dat aanbevelingen worden overgenomen en uitgevoerd.

Aandacht in de praktijk

De evaluatie van het ministerie wekt de indruk dat rekenkamerrapporten relatief weinig aandacht van de raad krijgen. Slechts in 39 procent van de gevallen vindt raadsbehandeling plaats. Voor de doelgroep van de rekenkamerfunctie en vanuit een oogpunt van rekenschap is dat geen hoge score. De onderzoekers geven echter terecht aan dat het aan de gemeenteraad zelf is uit te maken hoeveel aandacht hij aan de rekenkamer(commissie) besteedt. De wetgever kan en moet daar niet op ingrijpen.

In de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur worden vier doelstellingen van de lokale rekenkamerfunctie genoemd:

- de lokale rekenkamer versterkt de positie van de raad in de uitoefening van zijn controlerende functie,
- de aandacht voor en het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid groeit, burgers beoordelen de overheid hierop,
- een verdere verbetering van de rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets is gewenst,
- de rapportages van de lokale rekenkamer vormen een aanknopingspunt voor het afleggen van rekenschap aan de burgers.²

Het uitblijven van een raadsbehandeling betekent overigens niet dat de rapporten geen bestuurlijke aandacht krijgen. Op de vraag hoe vaak aanbevelingen van de rekenkamer worden overgenomen is het antwoord in ongeveer tweederde van de gevallen 'meestal' of 'altijd', op zichzelf geen slechte score. Omdat deze score hoger is dan het percentage raadsbehandelingen, is een formele raadsbehandeling niet noodzakelijk om aanbevelingen overgenomen te krijgen. Opmerkelijk is overigens

Wat moet er worden gedaan om de doorwerking van rekenkamerrapporten te bevorderen?

dat rekenkamercommissies het op dit punt beter doen dan rekenkamers. De keuze voor meer binding met de raad werpt kennelijk vruchten af ten opzichte van een volstrekt onafhankelijke positie. Wanneer echter dertig procent van de respondenten aangeeft niet te weten wat er met de aanbevelingen van rekenkamerrapporten gebeurt, is dat zorgelijk voor de aandacht die de rekenkamerfunctie binnen een gemeente heeft. Wat moet er worden gedaan om de doorwerking van rekenkamerrapporten te bevorderen?

Behandelroutes

De onderzoekers van het ministerie zetten niet helder uiteen wat zij exact met raadsbehandeling bedoelen. Dat schept ruimte voor twee interpretaties van dit begrip die wezenlijk van elkaar verschillen: enerzijds formele besluitvorming in de raad over de aanbevelingen van het rekenkamerrapport, anderzijds behandeling in een commissie van de raad of – afhankelijk van het vergaderstelsel – in de carrouselronde van de politieke markt, zonder dat dit formele besluitvorming tot gevolg heeft.

Wanneer het college in de hoor-wederhoorfase reeds heeft aangegeven aanbevelingen over te nemen, is er voor de raad geen aanleiding tot besluitvorming. Het gevaar hiervan is dat er nauwelijks

[1] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Leren afrekenen*, een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s, Den Haag november 2007.

[2] Kamerstukken 27751 en *Staatsblad 2002 111* (Wet dualisering gemeentebestuur).

debat plaatsvindt en de kring waarbinnen op raadsniveau daadwerkelijk kennis van het rekenkamerrapport wordt genomen beperkt is. Formele besluitvorming in de raad en het daarvoor benodigde debat over een rekenkamerrapport dragen intensiever bij aan de beoogde doelstelling van rekenschap en vooral ook aan verbetering van de kaderstellende functie van de raad. Een inhoudelijk debat maakt uiteindelijk de weg vrij voor rekenschap en leereffect op raadsniveau.

De rekenkamer(commissie) kan zelf bepalen wanneer en hoe de resultaten van onderzoek worden gepresenteerd

Het is niet juist als de wetgever zou verlangen dat elk rekenkamerrapport in de gemeenteraad moet worden behandeld. Een aantal gemeenten heeft in de verordening op de rekenkamerfunctie de behandelroute van aangeboden rekenkamerrapporten vastgelegd. Dit lijkt een charmante oplossing, maar het gevaar is dat deze vormeis weinig impact op de inhoudelijke behandeling heeft.

Als het college heeft aangegeven het met de aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) eens te zijn, maar vaag is over de wijze waarop de aanbevelingen worden opgevolgd, bestaat het gevaar dat de raad zich de kaas van het brood laat eten en laat te zeggen wat er met de uitkomsten van het onderzoek moet gebeuren.

Rekenkamer(commissie) en college zijn het immers volledig met elkaar eens en een (uitgebreid) debat in de raad is daardoor minder noodzakelijk. In de praktijk blijft het dan vaak bij een compliment voor de rekenkamer(commissie), een wethouder die aangeeft met belangstelling en instemming kennis van het rapport te hebben genomen, vervolgens vaag blijft en ten slotte een discussie oplevert die als een nachtkars uitgaat.

Op die plaatsen waar echter wel een debat plaatsvindt en tot besluitvorming leidt, kan naar aanleiding van een rekenkamerrapport een uitwisseling ontstaan over de ambities van de raad over een bepaald beleidsterrein en de opdracht die de raad het college wil meegeven. Op dat moment faciliteert het rekenkamerrapport niet alleen de controlerende rol van de raad, maar ook de kaderstellende.

Deze doorwerking in de kaderstellende rol kan overigens verder gaan dan alleen het onderwerp van het rekenkameronderzoek. Uit discussies die naar aanleiding van een rekenkamerrapport over

een onderwerp worden gehouden, kan bij de behandeling van een ander onderwerp lering worden getrokken. Wanneer geen of slechts marginale behandeling in de raad of alleen behandeling in de raadscommissie plaatsvindt, dreigt de raad dit leereffect te missen.

Bevorderen aandacht

Op welke wijze kan een dergelijk debat worden bevorderd? De rekenkamer(commissie) kan daarin een belangrijke voorbereidende rol spelen. Het is weliswaar niet aan de rekenkamer(commissie) de raad voor te schrijven op welke wijze met rapporten moet worden omgegaan, maar het is wel de verantwoordelijkheid van de rekenkamer(commissie) te zorgen dat betrokkenen kennis van het rapport kunnen nemen.

De rekenkamer(commissie) kan zelf bepalen wanneer en hoe de resultaten van onderzoek worden gepresenteerd. De meeste verordeningen op de rekenkamerfunctie bieden ruimte een openbare informatieve vergadering te beleggen. Wanneer een agendacommissie of het presidium van de gemeenteraad besluit een rekenkamerrapport niet, marginaal of sterk vertraagd te behandelen, is het voor de rekenkamer verstandig voorafgaand aan een raadsvergadering het rapport te presenteren. Het is raadzaam voor de aanbieder van een rapport aan de gemeenteraad met de griffier de concrete invulling van het behandelvoorstel af te stemmen en aan te dringen op besluitvorming. Daarnaast kan de rekenkamer(commissie) de aanbevelingen zodanig dwingend formuleren dat zij het karakter hebben van concept-opdrachten van de raad aan zichzelf of het college. Het is echter de vraag of de rekenkamer(commissie) die rol wenst, want als de raad een dergelijke stellingname niet accepteert, leidt dit tot gezichtsverlies en daarmee positieverlies van de rekenkamerfunctie.

Besluit

De doorwerking van een rekenkamerrapport begint met het overnemen van de aanbevelingen. Daadwerkelijke implementatie van overgenomen rekenkameraanbevelingen verloopt vaak moeizaam. Volgens de evaluatie van het ministerie vindt 64 procent van de respondenten dat aanbevelingen voldoende worden uitgevoerd. Maar betekent dit dat er een plan van aanpak van het college is of dat de aanbevelingen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd? Van Stipdonk wijst in *Openbaar bestuur* op de moeizame implementatie van rekenkameraanbevelingen.³ Dit betekent dat rekenkamer(commissie)s bij herhaling hiervoor aandacht bij de gemeenteraad moeten vragen door het uitvoe-

[3] Stipdonk, V.P van, Lokale rekenkamer kan zo veel beter, *Openbaar bestuur*, jrg. 17 (2007), nr. 9, p. 21-23.

ren van follow-uponderzoek. Ook de raad kan het college verzoeken een voortgangsrapportage te geven, gezien de relatief beperkte onderzoekscapaciteit van de rekenkamer(commissie).

De rekenkamerfunctie is in de praktijk marginaal. De meerderheid van raadsleden, collegeleden en ambtenaren vindt niet dat het beleid naar aanleiding van lokaal rekenkameronderzoek wezenlijk is bijgesteld. De doorsnee rekenkamer(commissie) heeft – zo blijkt uit het onderzoek van het ministerie – sinds de wettelijke verplichting iets meer dan twee onderzoeken afgerond (in 2006 en 2007), gemiddeld iets meer dan één onderzoek per jaar. Ge-

meenten delen hun activiteiten in ongeveer tien programma's in, waaronder een diversiteit van producten schuilgaat. Naast de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid van een programma kunnen ook algemene, ondersteunende aspecten van de bedrijfsvoering worden onderzocht, hetgeen betekent dat – gezien de breedte van de beleidsterreinen van gemeenten – het gemiddeld een decennium duurt voordat de rekenkamer(commissie) een programma of een onderdeel daarvan onderzoekt. Deze marginale positie pleit ervoor dat de onderzoeksresultaten van de rekenkamer(commissie) goed worden benut.

BOEKSIGNALEMENT

Wel recht, geen aanspraak

Jean Marie Wildeboer Schut & Stella Hoff, *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007, ISBN 978 90 377 0207 1

In de armoedebestrijding is het een probleem dat burgers geen aanspraak maken op financiële tegemoetkomingen terwijl ze daar wel recht op hebben. Over de omvang van dat verschijnsel is weinig bekend. Hoeveel huishoudens laten overheidsgeld liggen? In dit rapport wordt het niet-gebruik in kaart gebracht: huurtoeslag, onderwijsbijdragen, kwijtschelding van lokale heffingen, aanvullende bijstand en langdurigheidstoeslag. Het geld ligt voor het oprapen, maar voor sommige huishoudens niet. Wat zijn de redenen om hun rechten niet te gelde te maken? Onwetendheid? Schaamte? Genoeg is genoeg? In dit rapport de antwoorden.

Overleven in de Meierij

Leo Andriessen, *Staatsvormend geweld. Overleven aan de frontlinies in de Meierij van Den Bosch, 1572-1629*, Tilburg, Stichting Zuidelijk Historisch Contact 2007, diss. Universiteit van Tilburg

Een onderzoek naar de overlevingsstrategieën van de plattelandsbevolking van de frontgebieden tijdens de Opstand.

De Gelderse oorlogen van 1479-1543 vormden het voorspel van de verwoestende eeuw waarin de Nederlanden zich van de Spaanse kroon losmaakten. Tegen de achtergrond van het wordingsproces van de Nederlandse staat wordt de sociale, economische en politieke geschiedenis van het platteland in de Meierij in kaart gebracht. Daar kwam veel geweld aan te pas. Drie generaties hadden in het dagelijks leven met oorlogsgeweld te maken: moord, foltering, roof, gevangenschap, verkrachting, vernietiging, vernedering en corruptie. De oorlogvoerende staten gedroegen zich jegens de plattelandsbevolking als misdaad syndicaten. De gewelddadige staatsvorming en bezettingsbureaucratie worden vanuit de optiek van de dorpsgemeenschap beschreven.

Ethiek begrepen

Marcel Becker e.a., *Lexicon van de ethiek*, Assen: Van Gorcum 2007, ISBN 978 90 232 4106 5

De toenemende belangstelling voor ethiek heeft in het Nederlandse taalgebied tot uiteenlopende publicaties voor allerlei doelgroepen geleid. De verscheidenheid bracht de auteurs van het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit op het idee een groot aantal kernwoorden systematisch te bespreken. Bovendien hebben ze meer dan zestig

andere auteurs (ook uit Duitsland en België) van meer dan twintig wetenschappelijke instituten gevraagd centrale begrippen aan te dragen en te definiëren. Uiteindelijk zijn 145 begrippen in dit lexicon terecht gekomen. De lezer treft zowel theorieën (deontologie, utilisme) en uiteenzettingen aan over klassieke deugden (rechtvaardigheid, dapperheid) als over sleuteltermen uit het hedendaagse taalgebruik (verantwoordelijkheid, integriteit). Ook de toegepaste ethiek krijgt aandacht, zoals de medische sector, het milieu en het openbaar bestuur. Kortom, een staalkaart van richtingen in en gebieden op het terrein van de ethiek.

Handleiding moreel leiderschap

Sandra J. Sucher, *Teaching the moral leader. A literature-based leadership course*, Londen: Routledge 2007, ISBN 10:0 415 40065 7

Een literatuurgids voor docenten die de aspecten van moreel leiderschap onderwijzen. Het is een handleiding vol van ideeën over moreel leiderschap, historische voorbeelden, discussiethema's, analyses van morele dilemma's en oordelen. De docent is verbonden aan de Harvard Business School.

Provinciale coalitieprogramma's vergeleken

In de aanloop naar de provinciale-statenverkiezingen in maart 2007 stonden de provincies in het centrum van het maatschappelijk debat. De ondertoon was kritisch: het middenbestuur verwaarloost zijn kerntaken en is te druk met zaken die het niet aangaan. Wat hebben de provincies met deze kritiek gedaan?

Het is weer vertrouwd stil geworden rond provincies. De verkiezingen zijn geweest, de opkomst viel ook dit keer tegen, de provinciale politici hebben weer bezworen nog beter voor het voetlicht te brengen wat de provincie allemaal doet en dit vierjaarlijkse ritueel is als altijd afgesloten met een terugkeer van deze bestuurslaag naar de anonimiteit. Toch is het debat over de provincie nu fundamenteel van aard geweest dan in andere pre-electorale jaren. In de eerste plaats werd het debat nu aangemoedigd door de toenmalige minister Remkes van Binnenlandse Zaken, die een discussie over rol en

van het Nederlandse landschap heeft veroorzaakt, en daarnaast zich te veel met oorspronkelijk lokale taken in het sociale domein bezighouden om daarmee hun zichtbaarheid voor burgers te vergroten.⁴ Nu de verkiezingen achter de rug zijn, rijst de vraag in hoeverre provinciale politici zich de kritiek hebben aangetrokken. Is in de nieuwe collegeprogramma's een reactie terug te vinden? In de eerste plaats gaan wij na wat de programma's over de rol van het middenbestuur hebben te melden. Vervolgens bekijken wij in welke mate zij hun takenpakket ten opzicht van het lokale bestuur afbakenen. Tot slot beantwoorden wij de vraag hoe provincies de komende vier jaar invulling willen geven aan de autonome beleidsruimte die de wettelijk verankerde open huishouding hun geeft.

Uitgangspunt moet zijn 'dat provincies geen taken verrichten die ook al worden uitgevoerd door het Rijk of gemeenten'

taken van het middenbestuur initieerde. Het leidde tot twee notities, maar niet tot een duidelijke conclusie.² Daarnaast bepleitte de commissie *Toekomst Lokaal Bestuur* in juni 2006 de invoering van een gesloten huishouding voor provincies, wat zoveel betekent dat provincies zich alleen met hun wettelijke taken mogen bezighouden. In de ogen van deze VNG-commissie schurken provincies teveel tegen het gemeentelijke takenpakket aan: 'Gemeenten ervaren de provincies vaak als een hindermacht, die gewenste ontwikkelingen bemoeilijkt en dingen dubbel doet.' Uitgangspunt moet zijn 'dat provincies geen taken verrichten die ook al worden uitgevoerd door het Rijk of gemeenten.'³

Kort voor de verkiezingen deed bestuurskundig onderzoeker Klaartje Peters daar nog een scheepje bovenop met de publicatie van haar boek met de veelzeggende titel *Het opgeblazen bestuur*. De kern van haar betoog is dat provincies hun wettelijke taken in het fysiek-ruimtelijke domein verwaarlozen, wat mede de veel besproken verrommeling

Schema 1: Welke coalitie in welke provincie?

Provincie	Coalitie
Groningen	CDA, Christenunie, PvdA
Friesland	CDA, Christenunie, PvdA
Drenthe	Christenunie, PvdA, VVD
Overijssel	CDA, PvdA, VVD
Gelderland	CDA, Christenunie, PvdA
Limburg	CDA, PvdA, PNL
Noord-Brabant	CDA, PvdA, VVD
Zeeland	CDA, Christenunie, GL, SGP
Zuid-Holland	CDA, PvdA, SGP/Christenunie, VVD
Noord-Holland	CDA, Groenlinks, PvdA, VVD
Flevoland	CDA, PvdA, VVD
Utrecht	CDA, PvdA, VVD

Rol middenbestuur

Het debat over de gesloten provinciale huishouding en het opgeblazen provinciale bestuur echoot na in de provinciale coalitieakkoorden. De meeste provincies bakenen expliciet hun rol af en zeggen zich in de komende periode op bovenlokale vraagstukken te richten. Het uitgangspunt is veelal een duidelijk onderscheid met het domein van de gemeente te creëren. 'Wij richten ons op bovenregio-

[1] De auteurs danken Jan Eleveld voor diens commentaar en bijdragen.

[2] *Maatwerk in het middenbestuur. Discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, mei 2006 en *Toekomst van het decentraal bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst. Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, oktober 2006.

[3] Commissie Toekomst Lokaal Bestuur: *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, VNG, juni 2006, p. 79.

[4] Klaartje Peters: *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Boom. Amsterdam, 2007.

nale vraagstukken en het provinciale belang', stellen de Zuid-Hollandse coalitiepartijen in hun inleiding. 'Waar gemeenten duidelijk de beleidsvoerende bestuurslaag kunnen zijn en geen decentralisatie van rijkstaken naar provincies plaatsvindt, zal kritisch worden gekeken of een aanvullende provinciale rol wel gewenst is.'⁵ Noord-Holland komt tot dezelfde taakverdeling en formuleert dat heel kort en krachtig: 'Daar waar het kan, dient het bestuur in de gemeente plaats te vinden, daar waar het om redenen van gemeentegrensoverschrijdende zaken noodzakelijk is, op provincieniveau.'⁶ De Overijsselse coalitie doet zelfs een concrete belofte: 'Wij heroriënteren ons op wat de provincie zelf doet en wat we aan gemeenten of andere instellingen kunnen overlaten', om daar vervolgens aan toe te voegen dat de provincie snel een aantal subsidieregelingen beëindigd, overgedragen of hergroepeerd zullen worden als de (boven-)regionale betekenis beperkt of de provinciale bijdrage relatief klein is.'⁷

In de zoektocht naar een eigen profiel formuleren veel collegeprogramma's de rol die zij voor het middenbestuur zien. Daarbij laten de gekozen woorden wel enige ruimte voor meerdere interpretaties: regisseur, stimulator, initiatiefnemer, facilitator, aanjager, katalysator en entrepreneur. Veel provincies erkennen bovendien hun horizontale positie in het openbaar bestuur en de samenleving. De hiërarchische visie op de provincie is losgelaten: samenwerking met burgers, bedrijven, kennisinstellingen en andere maatschappelijke instellingen is het adagium. Met deze partijen dient naar 'daadkrachtig partnerschap' te worden gezocht (Gelderland) of moeten vitale coalities (Overijssel), allianties (Noord-Brabant, Drenthe) of strategische coalities (Utrecht) worden gesloten.

Verhouding tot gemeenten

'Wij respecteren als vanzelfsprekend en met overtuiging de autonomie en specifieke verantwoordelijkheid van gemeenten.'⁸ Dit statement komt uit het Gelderse programma, maar had ook uit ieder ander akkoord geplukt kunnen zijn. Vrijwel alle coalitieakkoorden erkennen de autonome positie van gemeenten. 'Wij zullen niet op de stoel van de gemeenten gaan zitten'⁹, zegt Drenthe zelfs toe. Groningen belooft te zullen waken voor overlappingen tussen het gemeentelijke en provinciale taakgebied.¹⁰ Ook voor gemeenten willen de provincies vooral partner zijn. Zij doen op hen een beroep tot noodzakelijke samenwerking (Drenthe), willen het beleid uitvoeren in goed overleg en nauwe samenwerking met de gemeenten (Fryslân) of

vinden dat haar rol als middenbestuur gericht moet zijn op praktische samenwerking met gemeenten (Overijssel).

De praktijk blijkt echter weerbarstiger te zijn, want wat te doen als gemeenten hun taken niet blijken aan te kunnen? De Drentse gedeputeerden zullen gemeenten op hun rol in beleidsprocessen aanspreken als die niet goed verlopen. Hun Groningse collega's constateren eerst dat slagvaardige en krachtige gemeenten essentieel zijn voor een

In de zoektocht naar een eigen profiel formuleren veel collegeprogramma's de rol die zij voor het middenbestuur zien

terugtrekkende provincie, om een paar zinnen later aan te geven dat de provincie gemeenten kan ondersteunen 'als blijkt dat zij een probleem hebben met het aanpakken van taken die bijdragen aan het realiseren van provinciale doelstellingen of met een taak die van bovenlokaal belang en van bovenlokale betekenis is.'¹¹ Ook het Overijsselse programma kondigt aan dat projecten worden uitgevoerd die de slagkracht van gemeenten te boven gaan.¹²

De twee Hollanden zijn nog strenger. Het college van Zuid-Holland wil best tijdelijk inspringen voor gemeenten die hun taken niet aankunnen, maar het ziet voor zichzelf vooral een taak gemeenten aan te moedigen hun bestuurskracht te vergroten. Als gemeenten met gebrekkige bestuurskracht nalaten in actie te komen, zal het college 'als *ultimum remedium* een samenwerkingsconstructie of herindeling opleggen'.¹³ De gedeputeerden van Noord-Holland vinden dat zij het initiatief mogen nemen voor een onderzoek naar de bestuurskracht van een gemeente. Als daaruit blijkt dat die onvoldoende is en gemeenten dat niet aangrijpen om te fuseren, 'zullen wij daartoe het initiatief nemen'.¹⁴ De boodschap van de nieuwe colleges aan de gemeenten is ambivalent. In woord wordt hun autonome positie erkend en wordt naar gelijkwaardige samenwerkingsrelaties gestreefd. Tegelijkertijd zien enkele provincies dat veel gemeenten niet in staat zijn volledige invulling aan die autonome positie te geven door gebrek aan bestuurskracht. Zij lossen dat op door in de gaten te springen die gemeenten laten vallen: provinciebesturen zijn veelal bereid taken over te nemen van gemeenten. De beide Hollanden laten het horizontale denken los waar zij hun verantwoordelijkheid expliciteren

[5] Provincie Zuid-Holland: *Duurzaam denken, dynamisch doen. Coalitieakkoord 2007-2011*, p. 8.

[6] Provincie Noord-Holland: *Krachtig in Balans. Collegeprogramma 2007-2011*, p. 18.

[7] Provincie Overijssel: *&Overijssel! Vertrouwen, verbinden, versnellen. Coalitieakkoord 2007-2011*, p. 21.

[8] Provincie Gelderland: *Gelderland maakt het verschil. Gelders coalitieakkoord 2007-2011*, p. 6.

[9] Provincie Drenthe: *Kiezen voor de kracht van Drenthe. Ambitieuze, dynamische en sociaal. Collegeprogramma 2007-2011*, p. 7.

[10] Provincie Groningen: *Collegeprogramma 2007-2011: Groningen, Sociaal en Slagvaardig!*, p. 5.

[11] Provincie Groningen, p. 5.

[12] Provincie Overijssel, p.19.

[13] Provincie Zuid-Holland, p. 21.

[14] Provincie Noord-Holland, p. 18.

voor het ontstaan van bestuurskrachtige gemeenten: desnoods zullen zij van bovenaf ingrijpen als gemeenten hun verantwoordelijkheid niet nemen.

Autonome beleidsruimte

De wet legt provincies enkele verplichte taken op die vooral in het ruimtelijk domein liggen: groen, water, milieu, ruimte en mobiliteit. Naast die wettelijke taken maakt de grondwettelijk vastgelegde

De wet legt provincies enkele verplichte taken op die vooral in het ruimtelijk domein liggen

open huishouding dat provincies ook vrij zijn zelf te bepalen wat zij belangrijk genoeg vinden. Economisch en sociaal beleid (behalve jeugdzorg) behoren tot hun autonome beleidsruimte. Dat provincies zich met hun eigen beleid roeren in het gemeentelijke economische domein, wekt nauwelijks wroef. Het provinciale sociale beleid is daarentegen veelvuldig onderwerp van discussie: begeven zij zich hiermee niet op lokaal terrein?

Schema 2: Voorbeelden opmerkelijke invulling autonome beleidsruimte	
Provincie	Opmerkelijke invulling autonome beleidsruimte
Flevoland	Faciliteiten voor slechthorenden en slechtzienden
Gelderland	Palliatieve zorg
Drenthe	Kwaliteitsslag basisonderwijs
Drenthe	Alcoholgebruik onder jongeren
Noord-Holland	Versterken draagvlak millenniumdoelen Verenigde Naties
Noord-Holland	Ontwikkelingssamenwerking: incidentele hulp bij rampen
Gelderland	Extra middelen voor communicatie

In de nieuwe coalitieakkoorden is echter nauwelijks enige terughoudendheid op dit terrein te bespeuren. Overijssel gaat kleine subsidies aan gemeenten en maatschappelijke instellingen overdragen en Brabant bouwt het armoedebeleid af. Maar over het geheel genomen blijft het veelkleurige activiteitenpakket van de provincies op sociaal terrein in de nieuwe periode gehandhaafd. Vrijwel alle provincies zien voor zichzelf een taak bij de bevordering van sociale cohesie. In het ver-

lengde daarvan zien zij een rol in stimulering van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Ook vergroting van de leefbaarheid op het platteland en in de stad komt in vrijwel elk collegeprogramma als speerpunt terug. Een grote meerderheid van de provincies ondersteunt bijvoorbeeld financieel de komst van dorps-, buurt-, cultuurhuizen en andere lokale accommodaties voor sport, cultuur en welzijn. Eigenlijk is dat een puur gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar de inmiddels gegroeide provinciale rol op dit terrein ontmoet bij de vaak armlastige gemeenten weinig bezwaar.

Hoewel de Wet Maatschappelijke Ondersteuning gemeenten nadrukkelijk de taak geeft integraal beleid op de terreinen welzijn, wonen en zorg te voeren, vinden bijvoorbeeld de Hollanden en Zeeland dat ook zij hier een functie hebben te vervullen. Gelderland en Utrecht willen bijdragen aan de integratie van nieuwe Nederlanders in de samenleving. Fryslân en Groningen zetten een fonds op om de armoede te bestrijden en Gelderland blijft zich inzetten voor de opvang van dak- en thuislozen. Opmerkelijk is ook de bemoeienis van een groot aantal provincies op onderwijsterrein. Vooral de schooluitval (Groningen, Gelderland, Noord-Brabant, Limburg, Friesland) en de aansluiting van school op de arbeidsmarkt (Gelderland, Zuid-Holland, Drenthe, Flevoland, Friesland) hebben de aandacht van de provinciebesturen.

De colleges hebben ook duurzaamheid als provinciaal thema ontdekt. De manier waarop dat gebeurt, verschilt per provincie. Zuid-Holland, Drenthe, Gelderland en Flevoland stellen specifieke doelen vast voor de uitstoot van CO₂, het gebruik van windenergie en duurzame energie.

De andere provincies noemen duurzaamheid een nadrukkelijk aandachtspunt, maar zij leggen zich niet op meetbare doelen vast. Bij de vier provincies waar wel doelen zijn aangegeven rijst de vraag hoe realistisch die zijn, aangezien er niet vermeld wordt hoe die worden gerealiseerd.

De veranderende demografische ontwikkelingen zijn eveneens tot de provinciehuizen doorgedrongen. Enkele coalitieakkoorden (Groningen, Zuid-Holland, Noord-Holland) tonen zich bewust te zijn van trends als ontvolking, ontgroening, vergroening en verkleuring, zonder concreet aan te geven welke gevolgen deze ontwikkelingen op het provinciale beleid hebben. Volgens Groningen bestaan directe relaties tussen demografische ontwikkelingen met de woningvoorraad, zorg, voorzieningen, openbaar vervoer en vrijkomende bebouwing, maar onderzoek moet uitwijzen tot welke acties dit moet leiden.¹⁵

[15] Provincie Groningen, p. 18.

Conclusie

De provinciale coalitieakkoorden zenden een dubbele boodschap uit. In woord lijken de nieuwe colleges zich bewust van de kritiek die de provincies in de aanloop naar de verkiezingen van maart 2007 ten deel viel. Ze erkennen de autonome positie van gemeenten en willen vooral een verbindende rol spelen. Het is geen toeval dat het woord verbinden bij een kwart van de provincies in de titel van het collegeprogramma terugkomt. Daarnaast willen zij zich opstellen als partner voor mede-overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties; de nieuwe provinciebestuurders reppen over allianties en coalities.

Maar tussen woord en daad staan praktische bezwaren, want na de mooie woorden die een afbakening tussen gemeentelijke en provinciale taken beogen, staan de provincieprogramma's bol van de ambities op het sociale en dus hoofdzakelijk gemeentelijke domein. Armoedebestrijding, schooluitval, integratie en de WMO komen in meerdere akkoorden terug. Het staat provincies overigens geheel vrij taken uit te voeren die zij zelf wensen, want de grondwettelijk verankerde open huishouding geeft hun daartoe de ruimte. Het voordeel daarvan is dat provincies de gaten kunnen dicht-

lopen die gemeenten laten vallen. Veel provincies hebben immers meerdere gemeenten binnen hun grenzen die niet al hun taken aankunnen. Dan is het begrijpelijk dat provincies die gemeenten een handje helpen.

Tegelijkertijd staan in sommige coalitieakkoorden ambities vermeld die in schril contrast staan met de voornemens over de verbindende en partnerrol van provincies. Onverstoorbaar doorgaan met alles maakt het de criticasters van de provincie wel erg

Het is voor provincies goed te weten dat het voorstel van de Commissie-Bovens geen losse flodder is

gemakkelijk. De wereld was te klein toen een VNG-commissie vorig jaar pleitte voor invoering van een gesloten huishouding. Maar per saldo hebben de provincies niet laten zien dat zij de kritiek ter harte nemen. Het is voor provincies goed te weten dat het voorstel van de Commissie-Bovens geen losse flodder is. Al in 1995 hield de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hetzelfde pleidooi.¹⁶ Provincies zijn dus gewaarschuwd.

[16] WRR: *Orde in het binnenlands bestuur*. Sdu, Den Haag, 1995.



Protestdemonstratie tegen het bewind van generaal Franco, 27 september 1975, met minister-president Joop den Uyl.

Een ‘ongelikten beer’ in de Kamer

De Plattelandsbond werd op 17 februari 1917 door een groepje Zuid-Hollandse boeren opgericht, ontevreden als ze waren over het landbouwbeleid.¹ Als gevolg van de Eerste Wereldoorlog was Nederland voor zijn voedselvoorziening op de eigen agrarische sector aangewezen. Boeren moesten zich op akkerbouw richten en de staat kocht vervolgens de oogsten tegen vastgestelde prijzen op.

Het belangrijkste speerpunt van de partij was het verbeteren van de positie van de boeren door de elektriciteitsvoorziening op het platteland te stroomlijnen, het landbouwonderwijs op een hoger plan te brengen en de zomertijd, die in 1916 was ingevoerd, af te schaffen. Die zomertijd (de klok werd van mei tot oktober een uur vooruitgezet) was een gevolg van het nijpende energietekort in de Eerste Wereldoorlog. De boeren zagen het scherp: de koeien raakten er door van slag. Bij de verkiezingen van 1917 haalde de partij onvoldoende stemmen voor een zetel, maar in 1918, toen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was ingevoerd, lukte het hun wel.

Onconventionele boerenleider

Het eerste jaar werd de partij door de timide Twentse boer Frederik Bos vertegenwoordigd, de partij viel dan ook nauwelijks op. Dit veranderde toen Arend Braat in 1919 in de Kamer kwam, boer uit Hekelingen, grof in de mond. Hij trok zich niets van de parlementaire omgangsvormen aan. Niet voor niets verwierf Braat dan ook naam als ‘den meest ongelikten beer die ooit in de politieke arena is losgelaten’. In zijn tirades beschuldigde hij de stedelingen ervan de plattelanders voortdurend achter te stellen door bijvoorbeeld incapabele bestuurders tot burgemeester van een plattelandsgemeente te benoemen. De Kamerleden wisten niet wat ze met de onbehouden Braat aanmoesten. Aanvankelijk kreeg hij weerwoord, maar later lieten ze hem maar begaan, geen enkele partij zocht toenadering tot de bond. Volgens een apocrief verhaal vroeg de boer op een van de eerste dagen in de Kamer de weg naar ‘de plee’, waarop socialist Duys zich hulpvaardig toonde: ‘Je gaat die kant op en neemt de eerste gang links. Aan het eind zie je een deur met het bordje Heeren. Daar trek je je niets van aan, je gaat gewoon naar binnen’. Legendarisch werd ook de stier van Braat. In een Kamerdebat sprak hij over vijf koeien en een stier die gemolken moesten worden. Ondanks of dankzij het onbesuisde optreden van boer Braat groeide de aanhang van de Plattelandsbond. In 1922 behaalde de partij bij de Kamerverkiezingen twee zetels. Vooral in het noorden van het land, op de Zuid-Hollandse eilanden en in delen

De lage kiesdrempel en het evenredig kiesstelsel nodigen ertoe uit: politieke partijen kunnen vrij gemakkelijk één of meer zetels in de Tweede Kamer bemachtigen. Die nieuwkomers zijn niet allemaal blijvertjes, sommige zijn niet meer dan eendagsvliegen, andere houden het langer uit. In Debutanten op het Binnenhof – over nieuwe partijen die in het parlement voor beroering zorgden – de Plattelandsbond.

van Gelderland wist zij successen te boeken. De echte reden ligt waarschijnlijk in de economische depressie, die in de agrarische sector hard aankwam. Vooral de boeren op de zandgronden hadden het hard te verduren. De proteststemmen gingen naar wie zich het lot van de boeren aantrok en de heren in Den Haag de waarheid durfde te zeggen.

Kritiek

Binnen de partij ontstond echter gaandeweg kritiek op het optreden van Braat en op het rommelige partijprogramma. Fractiegenoot Rients Feikes de Boer wilde dat de bond een beschaafde, agrarische partij werd met een eigen gezicht, gericht op het algemeen belang van de boeren. Bovendien vond hij dat Braat moest vertrekken. De ruzie leidde tot splitsing in de partij, waarbij De Boer uiteindelijk het onderspit moest delven. De Plattelandsbond-richting De Boer behaalde in 1925 onvoldoende stemmen voor een zetel in de Kamer, maar met de partij van Braat ging het niet veel beter. Door alle onrust, niet in de laatste plaats door Braat zelf veroorzaakt die continu leden uit de partij gooide, bleef er van de organisatie weinig over. Eind 1932 werd de bond heropgericht onder een de naam Nationale Boeren-, Tuinders- en Middenstandspartij (NBTMP). De nieuwe voorzitter, Cornelis Vervoorn, wist de partij in een wat gematigder vaarwater te brengen. Tot Braats grote woede veroverde Vervoorn in 1933 de enige zetel van de partij. Uit frustratie meldde Braat zich bij de NSB, waar hij als lid werd geweigerd. Hoewel Vervoorn de parlementaire mores beter begreep dan zijn voorganger en om die reden waarschijnlijk meer had kunnen bereiken, keerden de plattelanders de hervormde partij de rug toe. Zij liepen over naar de Nationale Bond Landbouw en Maatschappij onder leiding van de charismatische Jan Smid. De NBTMP keerde in 1937 dan ook niet in de Tweede Kamer terug.



Spotprent Boer Braat, A.W. Uzerman, Braat. Vader des plattelands?, Amsterdam, 1925.

[1] Koen Vossen, *Vrij visen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940*. Amsterdam, 2003, p. 117-127.

De bewogen historie van de ministeriële verantwoordelijkheid

Het beeld van Huizinga dat Nederland zich in de jaren 1814 en 1815 onder de Oranjeboom te ruste legde, verdient bijstelling. In plaats van kritiekloze onderwerping aan het vaderlijke gezag van koning Willem I, verdroeg men in het Noorden (Nederland) noodgedwongen diens autocratische regime.

Dit regime vond zijn oorzaak vooral in een overdreven reactie van Willem I op een schrikbeeld. Het Zuiden (België) zou, zo vreesde hij, de grondwet van 1815 misbruiken om hem naar een zijspoor te schuiven en de hegemonie over het Noorden te verwerven. Het Zuiden zou daarbij gebruik maken van de figuur van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat hield die destijds in en hoe onderdrukte Willem I deze?

Ministeriële verantwoordelijkheid

Hoe kon de grondwet van 1815 toelaten dat de koning zijn macht ontnomen werd? Wat was er mis gegaan? Zette de grondwet van 1815 onbedoeld de deur open voor een veel omvangrijkere ministeriële verantwoordelijkheid (de collectieve vorm met de vertrouwensregel) dan Van Hogendorp en Willem I hadden beoogd? Willem I was zich bewust van de gevaren van de overgang van de individuele naar de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Zijn vader, Stadhouder Willem V, had hem al vóór 1800 voor de uitholling van de macht van de vorst via de ministers gewaarschuwd.¹ Inmiddels was de Koning van Engeland door zijn premier op een zijspoor gezet en waren de ministers daar collectief verantwoordelijk aan het parlement. Willem I zei in 1815 nooit te zullen toestaan dat hem dit ook overkwam.

Van Hogendorp had het gevaar lang tevoren onderkend en er een remedie voor uitgedacht, maar zijn opzet mislukte. Zijn conceptgrondwet, de Schets van 1812, wilde de vestiging van een constitutionele monarchie met individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Deze figuur, die zich in de 17^e eeuw had ontwikkeld, had in Engeland een eeuw lang uitstekende diensten bewezen: een parlementair aanklachtrecht (*impeachment*) tegen individuele ministers. De koning (regering) moest zich aan het recht houden (*the king can do no wrong*). Dreigde wegens schending daarvan een parlementaire aanklacht tegen de verantwoordelijke minister bij de hoogste rechter (Hogerhuis), dan nam deze dadelijk ontslag. Zo kon het parlement indirect, via de ministers, de koning bij zijn machtsuitoefening

binnen de perken van het recht houden.²

De grote vraag was wel hoe dat in regels te gieten. Bij gebrek aan een theorie bleef daarom de werking van het Engelse stelsel voor niet-specialisten onbegrijpelijk. Een extra complicatie was dat er tussen 1780 en 1814 een cruciale omslag in het Engelse stelsel plaatsgreep. De oude individuele vorm maakte geleidelijk plaats voor collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Dit ging gepaard met

Willem I was zich bewust van de gevaren van de overgang van individuele naar collectieve ministeriële verantwoordelijkheid

uitschakeling van de vorst als regeringsleider en met de verschuiving van het zwaartepunt van de macht van de regering naar het parlement.³ In de plaats van de vorst werd de premier regeringsleider die met zijn kabinet op een parlementaire meerderheid steunde. Verloor hij het vertrouwen, dan moesten hij en zijn kabinet ontslag nemen en de macht aan de leider van de oppositie overdragen.

Van Hogendorp zag in dat de overgang van de individuele naar de collectieve vorm voortkwam uit de combinatie van het aanklachtrecht en de koninklijke onschendbaarheid. Omdat de koning onschendbaar was, moesten in zijn plaats de ministers voor onwettige daden parlementair worden aangeklaagd. Hoever die onschendbaarheid ging, werd niet vastgesteld. Daarom zou men in Engeland ministers, behalve voor onwettige bestuursdaden, ook wegens misbruik, onhandig of nadelig gebruik van legale macht gaan aanklagen. In de 18^e eeuw zou het aanklachtrecht steeds ruimer worden, totdat de Engelse ministers voor alle regeeringsdaden van de koning afzetbaar waren geworden. Zo was alle macht van de koning volledig onder parlementaire controle gebracht en waren de ministers dienaren van het parlement in plaats van de koning geworden. Toen de Engelse koning de keuze en benoeming van de ministers ook aan de premier moest overlaten, verloor hij definitief de

[1] *Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland*, III-2, (1798-1801) H.T. Colenbrander ed., RGP 4, p. 1072 en 1076.

[2] P van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoording, theorie en praktijk 1813-1840*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005.

[3] G. Williams & J. Ramsden, *Ruling Britannia, A political history of Britain 1688-1988*, Londen/New York, 1990, p. 125 e.v.



positie van regeringsleider en verschoof het zwaartepunt van de macht volledig naar het parlement. Continentale navolgers van het Engelse stelsel werden rond 1815 door de ontwikkeling van de collectieve vorm danig in verwarring gebracht. De macht van de net ‘gerestaureerde’ koningen moest onaantastbaar zijn voor die van de nog instabiele parlementen. Deze laatste kenden nog vrijwel nergens stabiele politieke partijen die voor de parlementaire vorm onmisbaar zijn.

Variant Engelse stelsel

Van Hogendorp voorzag al in 1812 het dubbele gevaar van het Engelse scenario voor het door hem nagestreefde koninkrijk. Dit scenario bedreigde zowel de positie van de beoogde koning-regeringsleider (Willem I) als de voor Van Hogendorp van-

Van Hogendorp had in 1812 eigenlijk een hybride, theoretisch ondeugdelijke variant op het Engelse stelsel ontwikkeld

zelfsprekende hegemonie van Holland over België. België kende destijds rond de 3,4 miljoen overwegend katholieke inwoners en een kwart van de 1,8 miljoen vooral protestante inwoners van Holland was eveneens katholiek. Omdat tweederde van de inwoners van het koninkrijk katholiek zou zijn, lag de vorming van een structurele katholieke meerderheid in het parlement voor de hand.

Als die via de ministers de regering de wet zou kunnen voorschrijven, zou dat tot een katholieke (Belgische) hegemonie leiden. Willem I zou in dat geval als regeringsleider voor een katholieke premier moeten wijken en alleen in naam koning blijven. Holland zou aan België onderworpen raken, Brussel zou tot hoofdstad, het Frans tot voertaal en het katholicisme tot heersende godsdienst gemaakt kunnen worden. Van Hogendorp begreep dat het Engelse scenario moest worden geblokkeerd. Hij achtte trouwens Holland economisch superieur aan België en was ervan overtuigd dat alleen herstel van de Hollandse zeevaart en handel het in de Franse tijd verarmde rijk er economisch weer bovenop zou kunnen brengen.

Van Hogendorps oplossing kwam erop neer dat hij de Engelse combinatie vermeed. Hij liet de onschendbaarheid weg en nam alleen een parlementair aanklachtrecht in zijn conceptgrondwet op. Daarom mochten in zijn stelsel ministers alleen voor onwettige regeringsdaden parlementair tot aftreden worden gedwongen. Aanklachten dienden formeel bij de Hoge Raad te worden ingediend, maar, conform het Engelse voorbeeld, zouden ministers in de regel al ontslag nemen als een aanklacht dreigde. De Hoge Raad zou dan ook niet of hoogst zeldzaam in actie hoeven te komen. Op alle wettige regeringsdaden mochten de beide Kamers wel kritiek hebben en er de vorst op aanspreken, maar die hield het laatste woord. Men kon hem niet via de ministers dwingen, noch hem terzijde schuiven. Overigens ging het Van Hogendorp er niet om zijn Oranje-koning persoonlijk te laten regeren. Integendeel, diens ministers en vooral Van Hogendorp zelf zouden het beleid bepalen, veilig voor een te grote parlementaire invloed achter de rug van de Koning.

Door een beoordelingsfout in de grondwetscommissie van 1814 liet Van Hogendorp echter ongewild toe dat zijn expliciete aanklachtbepaling in de *Schets* verviel. Die fout tastte weliswaar niet de essentie van zijn stelsel aan, maar het schiep wel een lacune. Van Hogendorp zag dit te laat in. De uitkomst was dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid wel stilzwijgend in de Grondwet van 1815 leek opgenomen, maar met de gevaarlijke implicatie die Van Hogendorp had willen vermijden. Nam men namelijk zonder expliciete grondwetsbepaling het bestaan van het aanklachtrecht aan, dan was er geen goede reden niet ook de koninklijke onschendbaarheid te erkennen.

Benjamin Constant

De onvermijdelijkheid van de Engelse combinatie drong zich ook langs andere weg op. Van Hogen-

dorp had in 1812 eigenlijk een hybride, theoretisch ondeugdelijke variant op het Engelse stelsel ontwikkeld. Zijn koning hield daarom het midden tussen een stadhouder (hoogste ambtenaar) en een constitutionele koning. Dit werd vanaf medio 1814 ingehaald door Benjamin Constants publicatie van de eerste serieuze theorie over het Engelse stelsel. Deze maakte de figuur van de ministeriële verantwoordelijkheid ook voor niet-specialisten inzichtelijk en nam de Engelse combinatie als vertrekpunt. Constant zette zich net als Van Hogendorp af tegen de collectieve vorm en de vertrouwensregel. Beiden vonden dat de koning de hoogste macht moest blijven, maar Constant gaf een andere invulling aan diens rol. Omdat die binnen een jaar en daarmee al voor de inwerkingtreding van de grondwet van 1815 grote bekendheid onder de Belgische liberalen kreeg, sprak voor hen de combinatie van aanklachtrecht en onschendbaarheid vanzelf. Dit maakte een ontkenning daarvan extra hachelijk, temeer daar Willem I er geen verklaring voor gaf, laat staan een alternatieve theorie.⁴

Keus van Willem I

Willem I had keus uit twee kwaden. Hij kon op grond van het zwijgen van de grondwet de combinatie erkennen of ontkennen. Ontkennen betekende de afwijzing van iedere ministeriële verantwoordelijkheid aan het parlement, wat inging tegen stelsel, geest en strekking van de grondwet van 1815. Erkennen zag hij echter als de deur openzetten voor zijn eigen uitschakeling en voor een Belgische hegemonie over Holland. Willem I koos daarom noodgedwongen voorlopig voor ontkenning. Een van de ongerijmde gevolgen hiervan was het ontbreken van een bovengrens aan de koninklijke macht. De koning werd geacht onderworpen te zijn aan de grondwet waarop hij een eed had afgelegd. Een absolute koninklijke macht was ondenkbaar. Het lot wilde echter dat Willem I in de persoon van zijn minister van Justitie Van Maanen een adviseur had die door zijn voorgeschiedenis alleen nog heil zag in een zo absoluut mogelijke vorst. Daarom had Van Maanen als lid van de grondwetscommissies van 1814 en 1815 al consequent naar een zo groot mogelijke koninklijke macht toegewerkt. Hij bood de door de Belgische protesten in het nauw geraakte Willem I een hachelijke uitvlucht.

De Vorst zou volgens Van Maanen in december 1813 de absolute macht verworven hebben en daarom boven de grondwet staan, die hij zogenaamd vrijwillig en uit eigen beweging had gegeven. Doordat Van Hogendorp al in het voorjaar van 1816 ruzie met Willem I kreeg en later dat jaar het

veld zou ruimen, kon Van Maanen al in 1816 diens positie als voornaamste raadsman overnemen. Dit stelde Van Maanen in staat Willem I meer en meer tot zijn absolutistische opvatting over te halen en een daarmee corresponderende grondwetsuitleg die ministeriële verantwoordelijkheid aan het parlement uitsloot.

Belgische oppositie

De Belgische liberalen toonden zich, onder andere via hun voornaamste spreekbuis, *l'Observateur Belge*, verbijsterd over de ontkenning van Willem I. Het protest daartegen werd een permanente grief.

Tot drie keer toe vielen de Belgen in de Tweede Kamer en elders de ontkenning van Willem I aan

Tot drie keer toe vielen de Belgen in de Tweede Kamer en elders de ontkenning van Willem I aan. Volgens Van Hogendorp was die de oorzaak van de afscheiding in 1830.

Willem I miskende de ware bedoelingen van de Belgen. Zij waren niet uit op zijn macht of op een hegemonie over het Noorden. Zij wilden gelijke behandeling van Noord en Zuid en rechtsbescherming tegen onrechtmatige bestuursdaden. Aan rechtsbescherming tegen onwettige bestuursdaden bestond vanaf 1815 veel behoefte in het Zuiden vanwege de veelvuldige botsingen tussen nieuw, van bovenaf opgelegd Hollands recht, nog geldend Frans recht en herleefd of nog geldend Belgisch recht.

Belgische burgers en bedrijven konden noch bij de Tweede Kamer terecht, noch bij de rechtbanken. Bij de Tweede Kamer niet, omdat men daar de ministers niet op regeringsdaden mocht aanspreken. Bij de rechter niet omdat Zuidelijke rechters, hoewel bevoegd, zich niet over bestuursdaden durfden uit te spreken.

De voornaamste grief van het Noorden werd het feit dat het Zuiden geen genoegen nam met de fiscale bevoordeling die Willem I het Zuiden toestond. Om deze en andere redenen ontstond binnen de kortste keren in de Tweede Kamer een tegenstelling tussen Noord en Zuid. Omdat beide 55 zetels hadden, konden slechts enkele Noordelijke dissidenten het Zuiden aan een meerderheid helpen. Het Noorden koos instinctief de kant van Willem I, daar hij als waarborg moest dienen tegen het overvragende Zuiden. Men liet hem be-

[4] B. de Constant, *Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution*, Paris (mai) 1814 en *De la responsabilité des ministres*, Paris, (février) 1815.



gaan toen hij alle macht aan zich trok. Zware protesten hiertegen van Zuidelijke Kamerleden haalden weinig uit. Weliswaar zou Willem I in 1817 nog een vergeefse poging doen de Belgen over te halen tot aanvaarding van de beperkte vorm die Van Hogendorp en hij oorspronkelijk hadden voorzien, maar dit mislukte.

Stap voor stap eigende Willem I zich een vrijwel onbeperkte macht toe

Na de afwijzing van dit informele aanbod, koos Willem I definitief voor het soevereiniteitsconcept van Van Maanen. Het Noorden beruste hierin en vanaf 1818 lag er een Noordelijk taboe op de ministeriële verantwoordelijkheid. De Noordelijke Kamerhelft en de Noordelijke pers hielden kritiek op de regering voor zich om niet de Belgen in de kaart te spelen.⁵ De volledige ontkenning viel echter niet te rijmen met de grondwet van 1815, want die kon niet worden verzoend met de eed van de ministers op de grondwet en met de scheiding der machten.

De grondwet van 1815 ging uit van de trias, omdat Van Hogendorps stelsel daarop was gebaseerd. Een

onafhankelijke rechter zou een parlementair aangeklaagde minister veroordelen wegens onwettige regeringsdaden, tenminste als die minister een berechting zou afwachten, wat niet de bedoeling was. De Belgen begrepen dat de ontkenning van Willem I niet klopte en dat de onafhankelijke Hoge Raad die de Grondwet voorschreef, daar een streep door zou kunnen halen. In de jaren 1815-1817 was erkenning van de ministeriële verantwoordelijkheid via de Tweede Kamer niet gelukt. In de periode 1817-1820 zouden de Belgen die erkenning nastreven via invoering van de Hoge Raad. Daarom werd invoering van de Hoge Raad hun prioriteit en Willem I deed een toezegging. Het wetsontwerp dat in 1820 verscheen, presenteerde echter niet een onafhankelijke maar een afhankelijke Hoge Raad. Het werd daarom met grote meerderheid verworpen. Toen de Belgen bovendien een nederlaag leden bij de nieuwe voor het Noorden gunstiger fiscale wetten van 1821-1822, brak dit de kracht van de liberale oppositie voor jaren.⁶ Willem I beseftte dat de pretentie van een in beginsel absolute macht niet te aan het publiek te verkopen viel, noch in het Zuiden, noch in het Noorden. Hij zou zich permanent achter de grondwet blijven verschuilen en doen alsof hij daaraan gebonden was, terwijl hij deze tegelijk op alle manieren uit-holde. Stap voor stap eigende hij zich een vrijwel onbeperkte macht toe.

Beslissende aanval

Door vanaf 1826 naar macht over katholieke instanties te streven, vooral over het katholieke onderwijs in België, dreef Willem I de Zuidelijke katholieken en liberalen in elkaars armen en ontstond medio 1828 een Zuidelijk unie. Vanaf de opening van de Staten-Generaal in oktober 1828 ging deze frontaal in de aanval tegen de ontkenning van de ministeriële verantwoordelijkheid. In reactie hierop ontkende Van Maanen in de Tweede Kamer de figuur, wat tot een storm aan Zuidelijk protest leidde. Vanwege een petitiebeweging kwam de figuur op de agenda van de Tweede Kamer. Zuidelijke Kamerleden lieten deze kans om voor de ministeriële verantwoordelijkheid op te komen, niet onbenut en zij kregen voor het eerst openlijk bijval uit het Noorden.

Een kleine groep Noordelijke Kamerleden verklaarde zich voor een wettelijke erkenning. Daarmee kwam een parlementaire meerderheid voor de erkenning en invoering binnen bereik. Willem I realiseerde zich dat hij te ver was gegaan en gooide het roer om. Hij stapelde in korte tijd de ene concessie op de andere. De crisis waarin hij terecht kwam, werd verergerd doordat zijn voorstel voor

[5] J. de Bosch Kemper, *De Staatkundige Geschiedenis van Nederland tot 1830*, Amsterdam 1868, p. 589.

[6] L. Jottrand, *Louis de Potter*, Bruxelles 1860, p. 23.

een tienjaarlijkse begroting (1830-1840) in mei 1829 door de Tweede Kamer met grote meerderheid werd verworpen. Hij riep toen voor het eerst de hulp in van de in 1823 ingestelde ministerraad. Hij toonde zich tot concessies bereid, maar wist niet van wijken waar het om de ministeriële verantwoordelijkheid ging. Het Noorden drong aan op invoering van de individuele vorm. Voorstanders van erkenning van de collectieve vorm lieten zich niet of nauwelijks horen.

Er kwam in 1829 een einde aan de vele concessies van Willem I aan het Zuiden en het uur van de waarheid (een publieke standpuntbepaling van Willem I over de ministeriële verantwoordelijkheid) had geslagen. In zijn beruchte koninklijke boodschap van 11 december 1829 bleef hij bij zijn ontkenning, waarmee hij definitief de ogen der Belgen opende. De boodschap lokte niet direct een opstand uit, maar leidde er wel toe dat men zich in het Zuiden massaal van het regiem afkeerde. Een direct gevolg was dat de felle Zuidelijke kritiek zich voortaan ook op de koning persoonlijk richtte in plaats van alleen op de ministers.

Hoewel de Zuidelijke pers vanaf januari 1830 een frontale aanval op de grondslag van de macht van Willem I uitvoerde, kwam deze niet op zijn ontkenning terug. Hij liet bovendien vele maatregelen die het Belgische ongenoegen voedden, in stand. Zo bleef in de eerste helft van 1830 een uiterst onzekere en kritische situatie bestaan, die ertoe leidde dat de juliopstand in Parijs grote weerklank in België vond. Daardoor sloeg daar de lont in het kruitvat en brak verzet tegen het regime uit. Met de opstand was de afscheiding een onomkeerbaar feit. België verklaarde zich onafhankelijk, benoemde een eigen koning en maakte de Belgische ministers parlementair verantwoordelijk.

Van ontkenning naar erkenning

In september 1830 werd in de Tweede Kamer duidelijk waarom er een Noordelijk taboe op de parlementaire ministeriële verantwoordelijkheid had gerust. Nu men meende definitief van de Belgen te zijn bevrijd, kwam eindelijk de weg vrij voor erkenning van de figuur in het Noorden. De koning zou zich voortaan van bekwame ministers moeten bedienen, die in zijn plaats parlementair verantwoordelijk voor onrecht zouden zijn. Willem I zag zichzelf daarom vanaf september 1830 in plaats van door het Zuiden, door het Noorden onder zware druk gezet om de individuele variant te erkennen. Hij gaf echter geen krimp en legde zich niet bij de afscheiding neer. Onder zware druk zou hij op 20 januari 1831 aan de Tweede Kamer wel de toezegging doen de wenselijkheid van de figuur in het

kader van de noodzakelijk geachte grondwetsherziening te onderzoeken.

Door in augustus 1831 de oorlog aan de 'revolutionaire' Belgen te verklaren, wist hij het hele Noorden rond zijn troon te scharen en verdween de ministeriële verantwoordelijkheid van de agenda. Hij zette zijn gijzeling van Holland omwille van België op een andere manier voort. Dit leverde hem het alibi om gedurende de daarop volgende lange staat van beleg (tot 1839) zijn ontkenning van de ministeriële verantwoordelijkheid vol te houden en een vrijwel onbepaalde macht uit te oefenen.

In 1840 kwam de afrekening. Individuele parlementaire verantwoordelijkheid voor onwettige regeringsdaden werd in de grondwet van 1840 opge-

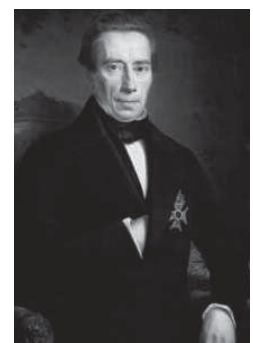
Individuele parlementaire verantwoordelijkheid voor onwettige regeringsdaden werd in de grondwet van 1840 opgenomen

nomen. Een wet zou dat regelen. Willem I trad af en zijn zoon Willem II, die formeel de positie van regeringsleider behield, kwam niet met een nadere wet. Mede daardoor kwam het nog levende misverstand in de wereld dat bij de grondwet van 1840 de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zou zijn ingevoerd. Die vorm, waarover de strijd tussen 1815 en 1840 niet ging, stond al met zoveel woorden in de grondwetten van 1814 en 1815 en daaraan veranderde in 1840 niets.

Besluit

Rond 1840 presenteerde Thorbecke zijn denkbeelden over de ministeriële verantwoordelijkheid.⁷ Hij toonde zich net als Van Hogendorp en Constant tegenstander van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid of de vertrouwensregel. Hij gaf aan de individuele vorm een positieve wending: elke minister diende zich als een maatschappelijk architect op te stellen en deze in de vorm van een wetsontwerp ter goedkeuring aan de volksvertegenwoordiging voor te leggen. In dezelfde Tweede Kamer zou een minister zich voor de realisering van zijn zelfopgave aan de hand van de wet, die hijzelf ontworpen had, dienen te verantwoorden.

Uit de openbare vergelijking van wet en resultaat zou een minister zelf zijn conclusies trekken. Bij deze vorm paste geen aanklacht. Thorbecke vond in 1840 echter geen gehoor voor deze constructie. Ook in 'zijn' grondwet van 1848 kreeg hij die niet aanvaard.



Thorbecke

[7] Handelsblad, 5 en 12 november 1839, herdrukt in *Briefwisseling Thorbecke III*, G.J. Hooykaas ed., p. 527-529 en p. 533-534.

Bekostiging van de elektronische overheid

In de dienstverlening van de overheid speelt ict een steeds belangrijker rol. Niet alleen is de techniek een uitdaging, ook de besturing ervan. Traditionele bekostiging en resultaatsturing lijken de contacten tussen opdrachtgever en uitvoerder eerder te frustreren dan te faciliteren. Moet alles gratis beschikbaar zijn of is een nieuwe vorm van outputfinanciering mogelijk?

Voor de taken van de overheid wordt ict meer en meer bepalend. Dit gaat tegenwoordig veel verder dan ondersteuning door applicaties en leidt tot het radicaal kantelen van de werkwijze en productiemethode van overheidsorganisaties.¹ Bij de rijksoverheid zijn het vooral de uitvoerende organisaties die als eerste in hun contact met burgers en bedrijven aan de slag gaan met digid's, persoonlijke internetpagina's en voorgevulde formulieren.

De traditionele sturing tussen beleid en uitvoering lijkt bij ict-diensten niet goed te werken

De Haagse beleidskernen die belast zijn met het borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, krijgen te maken met een nieuwe soort dienstverlening. De traditionele sturing tussen beleid en uitvoering – het betalen voor diensten door beleidsopdrachtgevers op basis van prijs maal prestatie – lijkt bij ict-diensten niet goed te werken. Het gebruik van een ict-dienst is niet direct de kostenveroorzaker, het bouwen en onderhouden van een ict-voorziening leidt tot kosten, niet het gebruik van de voorziening. Er zijn hoge vaste kosten bij ict-voorzieningen.

Tegelijkertijd speelt ook mee dat de afnemer van de ict-dienst vaak weinig invloed heeft op de mate waarin hij de dienst gebruikt. Zo moet een gemeente gebruik maken van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens van Binnenlandse Zaken om persoonsgegevens te verifiëren. Het laten betalen door de opdrachtgevers/afnemers op basis van direct gebruik, bijvoorbeeld tikken of mailberichtenverkeer, leidt tot irritaties omdat men beseft dat er nauwelijks een relatie is tussen afname, productievolume en ontvangen

gelden en benodigd budget. Oversturing leidend tot geen sturing is dan snel het gevolg.² In dit artikel presenteren wij een denkmodel om het instrument van outputfinanciering goed te laten aansluiten bij de inhoudelijke vraagsturing voor ict-dienstverlening binnen de overheid.

Uitgangspunten

Een goed werkend bekostigingsmodel ondersteunt en stimuleert de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Tegelijkertijd dient een bekostigingsmodel voldoende stimulansen te creëren om een doelmatige productie en verbruik te bevorderen. Dezelfde principes komen terug in het baten-lastendienstmodel dat binnen de rijksoverheid bij een groot aantal uitvoeringsorganisaties gangbaar is.³ Vanuit het perspectief van de opdrachtgever geldt dat - wil hij invloed uit kunnen oefenen op de taakuitvoering van de uitvoerende organisatie - het bekostigingsmodel zo vormgegeven moet worden dat hij dit ook kan. Het principe 'wie bepaalt die betaalt' is een manier om invloed te kunnen uitoefenen op de taakuitvoering van een uitvoerende organisatie. De opdrachtgever maakt vooraf afspraken met de uitvoerende organisatie over de inhoud en kwaliteit van de te leveren producten en de daaraan verbonden prijs en betaalt de uitvoeringsorganisatie voor de geleverde dienst. Achteraf legt de uitvoeringsorganisatie verantwoording aan de opdrachtgever af en vindt er een financiële afrekening plaats. De cruciale vraag is of de opdrachtgever ook werkelijk invloed op de hoeveelheid afgenomen producten of diensten kan hebben. Een rekening sturen gebaseerd op een onbeïnvloedbare afname zal bij de opdrachtgever slechts irritatie opwekken en een bedrijfsmatige afweging niet ten goede komen. De gemeente Tilburg heeft dit erkend en hanteert sinds enkele jaren een drastisch vereenvoudigd doorberekeningsstelsel.⁴

Voor de uitvoerende organisatie is het van belang

[1] Zie het nieuwe bedrijfsfunctiemodel van de Belastingdienst dat niet meer uitgaat van belastingwetten maar van het dataverwerkingsproces. Tweede Kamer 2006–2007, 31 066, nr. 2

[2] Aardema, H., *Stille waarden*, Den Haag: Open universiteit.

[3] Dekkers, F. en M. Mookhoek: Baten-lastendiensten, de gewoonte zaak van de wereld, in *Tijdschrift voor public controlling*, juni 2007, p.32.

[4] Pekdemir, U.: Van georganiseerd wantrouwen naar gedecentraliseerd vertrouwen, in *Tijdschrift voor public controlling*, april 2007, p. 34.

dat de bekostiging voor de geleverde dienstverlening aansluit bij de kostenveroorzakers in de bedrijfsprocessen. Hierbij is de belangrijkste factor de vraag in hoeverre de kosten met de geproduceerde hoeveelheid variëren. Als er hoge initiële kosten zijn, zal ook op dat aanvangsmoment de bekostiging moeten worden afgesproken. Daarnaast geldt voor de opdrachtnemer dat deze alleen diensten levert als betaling plaatsvindt. Dit principe heeft tot doel de opdrachtgever te verplichten tot betalen voor datgene wat is afgesproken.

Het bekostigingskwadrant

Om te komen tot een bekostigingsmodel dat resultaatgericht werken bij opdrachtgever en opdrachtnemer ondersteunt, moet een bekostigingswijze worden gevonden die aansluit bij de risico's die opdrachtnemer en opdrachtgever dragen. De opdrachtnemer wil gemaakte kosten gefinancierd krijgen, de opdrachtgever zal greep willen of moeten houden op de taakuitvoering door de opdrachtnemer.

In het schema zijn vier alternatieven geformuleerd waarmee voor zowel opdrachtgever als uitvoerende organisatie doelmatigheidsprijkels in het bekostigingsmodel zijn verwerkt. De variabelen die een product of dienst kenmerken, zijn de mate waarin de kosten van het productieproces variabel zijn en de mate waarin de opdrachtgever invloed op zijn verbruik heeft.

Er zijn vier kwadranten, afhankelijk van de kostenstructuur (variabele versus vaste kosten) en de invloed op de productie door de afnemer (mate van keuzemogelijkheid). De vier kwadranten worden aan de hand van voorbeelden toegelicht.

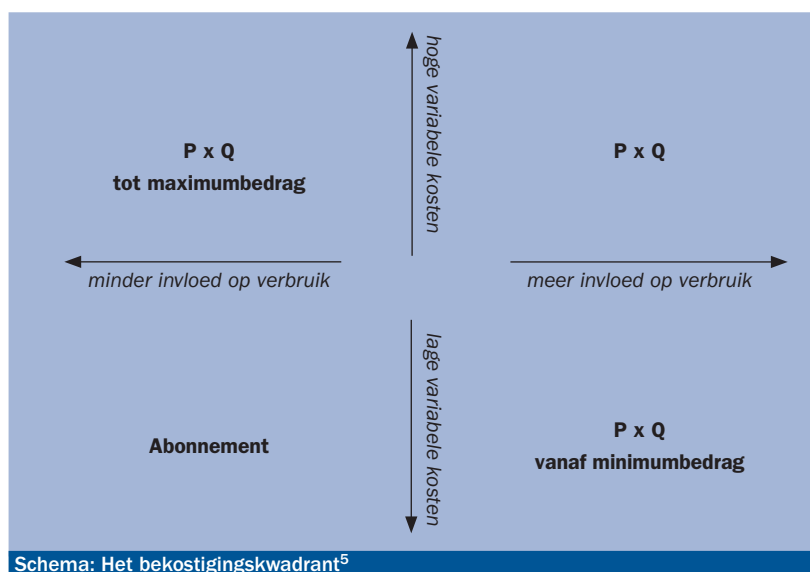
P x Q met een maximumbudget: een inspectiedienst

Een inspectiedienst houdt onafhankelijk toezicht op de uitvoering van het beleid op het terrein van haar eigen ministerie. Om de onafhankelijkheid te waarborgen beslist de inspectie zelf waarnaar ze onderzoek doet.

De uitvoerder levert een product dat door hoge variabele personeelskosten (onderzoeken) wordt gekenmerkt. De kosten van de Inspectie hangen vrijwel geheel van het aantal geleverde inspecties en rapporten af. Inzicht in de kostenontwikkeling gedurende het jaar is nodig om intern de kostendekkendheid te kunnen beheersen. De departementale opdrachtgever wenst een prestatie waarvan hij de hoeveelheid niet kan beïnvloeden.

Omdat de kosten van de opdrachtnemer samenhangen met de hoeveelheid geleverde producten, vraagt deze situatie een bekostigingsmodel op ba-

sis van prijs x hoeveelheid. De opdrachtgever heeft geen invloed op de afgenomen hoeveelheid, maar wil wel een garantie dat de te betalen kosten niet boven zijn budget uitkomen. Door vooraf een maximaal jaarbudget af te spreken oefent de opdrachtgever toch indirect invloed op de omvang van de productie uit, gegeven de prijs van de producten. De Inspectie Werk en Inkomen van het ministerie van Sociale Zaken heeft een bekostigingsvorm die hierop lijkt.⁶



P x Q: een cateringdienst

De opdrachtnemer levert een product dat door hoge variabele kosten wordt gekenmerkt. De kosten hangen vrijwel geheel samen met de vraag naar maaltijden, rantsoenen en recepties. Inzicht in de kostenontwikkeling gedurende het jaar is nodig om intern de kostendekkendheid te kunnen beheersen.

De cruciale vraag is of de opdrachtgever ook werkelijk invloed op de hoeveelheid afgenomen producten of diensten kan hebben

De opdrachtgever vraagt een product waarvan hij direct de hoeveelheid kan beïnvloeden. Hoewel er wel gedwongen winkelnering is, heeft de afnemer keuzevrijheid tussen producten. Voor de opdrachtgever is het relevant gedurende het jaar informatie over de hoeveelheid producten die reeds zijn afgenomen, te krijgen om te kunnen monitoren hoe dit zich tot zijn budget verhoudt. Dit geldt vooral

[5] In dit schema ontbreekt het tijdspect. Op langere termijn wordt alles immers variabel en beïnvloedbaar.
[6] www.iwiweb.nl.

als de opdrachtgever het besluit tot aanschaf van het product lager in zijn organisatie heeft belegd en dus zelf minder zicht op de gemaakte kosten heeft. De bekostiging vindt op basis van prijs x gerealiseerde hoeveelheid plaats. Boter bij de vis met een directe relatie tussen afnamebeslissing, gemaakte kosten en betaling. Het bekostigingsmodel van Pareto, de restauratieve dienst van het ministerie van Defensie die de catering op alle Nederlandse defensielocaties in binnen- en buitenland beheert en verzorgt, bevindt zich in dit kwadrant.⁷

Een abonnement: een basisadministratie

Het productieproces van een basisadministratie wordt door hoge investeringskosten en geringe variabele kosten gekenmerkt. De investering in ICT-infrastructuur is veruit de hoogste kostenfactor. Door het verplicht stellen van het gebruik van de basisadministratie en het feit dat voor afnemers

De ICT-dienst is dus gebaat bij een bekostigingsafspraken met een meerjarig karakter

raadpleging een logisch gevolg is van het eigen primair proces, heeft de afnemer geen of weinig invloed op de mate waarin hij gebruik van de basisadministratie maakt. Voor de opdrachtnemer is het van belang dat de vaste kosten worden terugverdiend. Het omslaan van de vaste kosten over de afnemers - en daarmee een juiste raming van het aantal afnemers - is de cruciale factor.

Voor de afnemer geldt dat een tarief gekoppeld aan verbruik hem niet tot efficiënter gebruik zal kunnen aanzetten. De opdrachtgever is wel gebaat bij het van tevoren afspreken van een maximum bedrag voor gebruik van het product, waarbij het product kan worden gedefinieerd als het ter beschikking stellen van bijvoorbeeld het aantal aansluitingen op de basisadministratie, een soort abonnement.

Om de kosten goed tussen de opdrachtgevers te verdelen zou een abonnementssysteem wel gekoppeld kunnen worden aan de initiële veroorzaker(s) van de grote investering. Het aantal gebruikers per opdrachtgever (te bouwen capaciteit) kan een indicator zijn. De totale bijdrage per opdrachtgever zou hierop gebaseerd moeten worden, bijvoorbeeld aantal beschikbare aansluitingen bij een opdrachtgever x de abonnementsprijs. Deze wijze van bekostiging wordt door de baten-lastendienst BPR (Basisregistratie Persoonsgegevens) toegepast.⁸

P x Q met een minimumbedrag: de capaciteitsorganisatie

Het productieproces van een capaciteitsorganisatie wordt door geringe variabele kosten gekenmerkt. De aanschaf van de capaciteit (huisvesting, boten, grond, andere activa) is veruit de grootste kostenpost. Voor de organisatie is het van belang dat deze vaste kosten worden terugverdiend. Het omslaan daarvan over de afnemers - en daarmee een juiste raming van het aantal afnemers - is de cruciale factor.

De opdrachtgever vraagt een product waarvan hij de hoeveelheid kan beïnvloeden. Dit is het verschil met het vorige kwadrant met de basisadministratie. Er is wel gedwongen winkelnering. Hij heeft de keuzemogelijkheid tot meer of minder inzet van de organisatie. Voor de opdrachtgever is het daarom relevant gedurende het jaar informatie over de hoeveelheid producten die reeds zijn afgenomen te krijgen, om te kunnen monitoren hoe zich dit tot zijn budget verhoudt.

Voor de opdrachtgever zou bekostiging op basis van prijs x hoeveelheid goede doelmatigheidsprikkels geven. De opdrachtnemer moet daarentegen zijn hoge vaste kosten goedmaken en wil derhalve de garantie dat in ieder geval de opdrachtgever deze kosten vergoedt. Voor een goede verdeling van risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zou een abonnementssysteem passen.

De opdrachtgever heeft een prikkel om te zorgen dat zijn bijdrage niet boven het minimale gegarandeerde abonnementsbedrag uitstijgt. Dit zou pleiten voor financiering waarbij wel een minimumaantal geldt, een afzetgarantie. De opdrachtnemer heeft het risico van de vaste kosten afgehecht met dit systeem. De nieuw op te richten civiele rijksrederij (onderdeel van Rijkswaterstaat) vertoont kenmerken van dit systeem. De beheerde boten worden op basis van afgesproken vaaruren ingezet.⁹

Bekostiging van diensten

Een goed bekostigingsmodel heeft twee kenmerken. Ten eerste sluit het model aan bij kostenveroorzakers in de bedrijfsprocessen van de organisatie en ten tweede sluit het model aan bij de door de opdrachtgevers beïnvloedbare productie, zo niet dan kunnen kostenstijgingen optreden zonder financiering, respectievelijk onmacht en irritatie bij opdrachtgevers vanwege het betalen voor een onbeïnvloedbare grootheid.

Een ICT-organisatie kent grote investeringen voor meerjarige dienstverlening. De afname van een specifieke dienst zal weinig invloed op de kosten hebben. De ICT-dienst is dus gebaat bij een bekostigingsafspraken met een meerjarig karakter. Opdrachtgevers zullen besluiten over meerjarig ge-

[7] www.cdc.nl/pareto.

[8] www.bprbzk.nl.

[9] Tweede Kamer 2006-2007, 30 195, nr.19.

bruik van de voorziening. Zij hebben invloed op de opzet en het inrichten van de voorziening en niet op het dagelijks gebruik. Bekostiging en doorberekening zouden dus eerder een meerjarig karakter dan bijvoorbeeld facturering op basis van dagtikken moeten hebben.

In het bekostigingskwadraat bevindt een ict-dienst zich linksonder. Concreet kan het bekostigingsmodel er als volgt uitzien:

- een meerjarig abonnementsysteem waarbij opdrachtgevers bij de start van de voorziening hun wensen maar ook de financiële commitment tonen.
- het abonnement bestaat uit de vaste meerjarige kosten (grote investeringen) en uit een klein

jaarlijks variabel deel (beheers- en helpdesk-kosten).

- het abonnement per opdrachtgever wordt vooraf bepaald op basis van een verdeelsleutel naar rato van het verwachte beslag op de capaciteit; dit kan zijn het aantal 'lijnen' naar de voorziening, het verwachte aantal eindgebruikers (burgers, bedrijven).
- opdrachtgevers stemmen vooraf in met de hoogte van het abonnement en de minimale gebruiksprijsperiode; de ict-organisatie zegt de meerjarige beschikbaarheid van de voorziening toe.
- opdrachtgevers blijven budgethouder van hun geld en betalen eenmaal per jaar de ict-organisatie op basis van de goedgekeurde productafspraken.

BOEKSIGNALEMENTEN

Ethiek en bestuur

Marcel Becker, *Bestuurlijke ethiek. Een inleiding*, Assen: Van Gorcum 2007, ISBN 978 90 232 4364 9

In dit boek geeft de auteur (docent ethiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen) een inleidende behandeling van ethische thema's binnen het openbaar bestuur. Hij bespreekt de eigen aard van de ethische motivatie en de spanning met bestuurlijke activiteiten. Als oplossingsstrategieën voor ethische problemen worden klassieke theorieën besproken en op bestuurlijk-ethische problemen toegepast. Verder worden de begrippen integriteit, verantwoordelijkheid en vertrouwen besproken en het boek wordt afgesloten met hoofdstukken over marktwerking en deregulering.

Cultuurwaarden

Arnold Enklaar, *Nederland, tussen nut en naastenliefde. Op zoek naar onze cultuur*, Schiedam: Scriptum 2007, ISBN 978 90 5594 523 8

Wat ons werkelijk tot Nederlanders maakt, is onze cultuur. Vandaar dat de auteur op zoek gaat naar onze typische manier van denken en leven. Hij onderzoekt twaalf waarden die samen de

Nederlandse cultuur uitmaken: heil, schuld, naastenliefde, waarheid, arbeid, orde en netheid, nut, betrouwbaarheid, matigheid, overeenstemming, gelijkheid, zelfbeschikking. Ons leven en onze samenleving zijn er mee doortrokken. Nederlanders hebben een geheel eigen culturele logica die in dit boek aan de hand van deze twaalf waarden wordt blootgelegd. Die logica bepaalt de maatschappelijke ordening, de sociale omgang, onze moraal en ons succes en falen. Dit boek legt niet de nadruk op verschillen, maar op gedeelde waarden en normen. Uiteindelijk, zegt de auteur, blijkt uit opvattingen en gedragingen van Nederlanders dat we ons vrijwel allemaal op dezelfde waarden beroepen om onze opvattingen en gedragingen te rechtvaardigen.

Samen aan de slag

Anne-Marie Rakhorst, *Duurzaam ontwikkelen, een wereldkans*, Schiedam: Scriptum 2007, ISBN 978 90 5594 569 6

Er tekent zich een kentering af in de industrie, de energievoorziening, het consumentengedrag en in de politiek. Inzetten op duurzame ontwikkeling is een kans die nu moet worden gegrepen, mondiaal. Waar liggen die kansen? Consumenten, ondernemers en de overheid moeten

gezamenlijk aan de slag is de boodschap van dit boek: maatschappelijk verantwoord ondernemen, alternatieve energiebronnen, duurzaam ontwikkelde producten en technieken en over de rol van de media. Minister Cramer schreef het voorwoord: met duurzame innovatie kunnen we veel bereiken, ons land moet het goede voorbeeld geven met ons klimaatbeleid.

Zorg voor integriteit

D.H.M. Meuwissen, *Grondslagen van integriteit*, Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 12 122634

Aan de overheid worden hoge eisen gesteld op het gebied van integriteit. Er zijn geschreven en ongeschreven regels. Zorg voor integriteit is dan ook geboden: ontwikkelen, uitvoeren en handhaven van regels, procedures en morele waarden en normen in de organisatie. Het begeleiden van ethische vraagstukken in instellingen en bedrijven dient erop te zijn gericht de moraliteit in de organisatie zuiver te houden. Integriteitsmanagement is daartoe een belangrijk middel: verantwoordelijkheid, toezicht, controle, handhaving. Dit is de eerste publicatie in de serie Cahiers Integriteit.



H. Eefting, *De bijzondere rechtspleging 1944-1952. Rampzalige gevolgen voor politieke delinquenten en collaborateurs*, Soesterberg: Aspekt 2007, ISBN 90 5911 528 7

Zij tegen wij

De ondertitel van dit boek dekt de inhoud beter dan de hoofdtitel. Het is geen wetenschappelijke studie van de afrekening met de Nederlanders die tijdens de Duitse bezetting aan de kant van de Duitse bezetter hebben gestaan. Het boek is een pamflet, want ondanks de omvang van meer dan 400 pagina's getuigt het primair van de emotionele drijfveren van de schrijver.

De bijzondere rechtspleging is een uitzonderlijk probleem in de naoorlogse geschiedenis. Er is over de juridische afrekening met zo'n honderdvijftigduizend landgenoten al vrij veel geschreven en er is ook nieuw onderzoek gaande. De geschiedschrijving heeft geen moeite gehad vast te stellen hoe problematisch die afrekening is geweest. In het bijzonder de 'wilde fase' van interneringen leidde tot uitwassen, een rechtstaat onwaardig. Het probleem was dat Nederland in 1945 geen rechtstaat was. De maatschappelijke verhoudingen waren door de nazi-terreur vergaan ontworcht. De bevrijding kon daarin niet direct verandering brengen en de bijzondere rechtspleging was tegelijk een uiting van die ontsporing als een poging de rechtstaat te herstellen. Eefting wil alleen de ontsporingen zien. Zijn opgekropte woede over de misstanden volgt een duidelijk patroon van zij tegen wij, de anti-Duitse Nederlanders en hun overheid stelt de auteur tegenover de *politieke delinquenten*, die het volgens hem op hun manier ook goed bedoelden. Zij en hun kinderen hebben sindsdien zwaar onder de gevolgen van die keuze geleden. Eefting geeft geen nieuwe feiten, maar bespreekt wat al bekend is vanuit een cynische houding over brave Nederlanders die tijdens de oorlog de weg van de minste weerstand kozen, maar nadien wilden laten zien hoe *goed* ze wel waren.

Hij komt soms met rake waarnemingen, maar schiet vaak zijn doel voorbij door bijvoorbeeld op 'het plichtsbef' van de Nederlandse vrijwilligers in de Waffen-SS te wijzen.

Dat de donkere kanten van de Bijzondere Rechtspleging worden doodgezwegen of dat er geschiedvervalsing zou hebben plaatsgevonden, zoals Eefting aan het slot betoogt, is volstrekt onjuist. Hij gaat nauwelijks in op de eigenlijke berechting, die niet zo ongenueanceerd was als hij veronderstelt. Degenen die geen grote trauma's aan de berechting hebben overgehouden, vallen buiten zijn perspectief. Hoofdt thema van dit boek is de rol van het oorlogsverleden in het heden. Wie wil weten wat degenen beweegt die een herwaardering van dat verleden bepleiten, kunnen met dit boek verder komen. Zoals meer uitingen van onvrede over de plaats van de eigen groep in de collectieve herinnering aan de oorlog en de nasleep ervan, gebeurt dat in de vorm van een slachtofferverhaal en loopt het uit op de eis tot genoegdoening.

Peter Romijn, Universiteit van Amsterdam



Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede, 2007, ISBN 978 90 78228 02 8

Burgemeesters onder elkaar

Leren van eerdere incidenten is een belangrijk onderdeel van crisismanagement. Nederlandse burgemeesters proberen daarom zo systematisch mogelijk van elkaars (crisis)ervaringen te leren. Het platform voor hun leerprocessen is het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (BNC), een initiatief van Jan Mans en Arjan van Gils, die ten tijde van de vuurwerkcrisis van 13 mei 2000 burgemeester en gemeentesecretaris van Enschede waren. Het netwerk – 'van en voor burgemeesters' – wil de 'eenzame functionaris'

(de burgemeester) 'ondersteunen bij diens crisisbeheersingstaak', aldus een folder van het BNC. *Als het dan toch gebeurt* is het tweede boek dat het Netwerk publiceert, om burgemeesters in de gelegenheid te stellen hun (crisis)ervaringen met collega's en met anderen te delen. Kern van het boek zijn interviews met zestien burgemeesters en een commissaris van de koningin. Wouter Jong (COT) en Roy Johannink (IPIT) interviewden de bestuurders en probeerden in een inleidend hoofdstuk wat algemenere lessen te formuleren.

In de zeventien casussen staat, terecht, de rol van de burgemeester centraal. De burgemeester is immers – als het mis gaat – de spil in de crisisbeheersingsorganisatie. Bovendien is hij in moeilijke tijden ook het boegbeeld van de gemeente, zij het niet altijd in positieve zin (MKZ in Kootwijkerbroek). Om in crisissituaties effectief te zijn moet een burgemeester snel ingewikkelde beslissingen kunnen nemen. Maar hij moet ook voldoende betrokkenheid tonen en tot op zekere hoogte zijn emoties laten zien. Het vinden van een professioneel evenwicht tussen distantie en betrokkenheid is in een tijd van mediacratie uiterst lastig. Crises bieden burgemeesters een kans zich als lokale leiders op de kaart te zetten, maar het afbreukrisico is groot. De grens tussen succes en falen is vaag en flinterdun. Hoewel Nederland een rustig en veilig land is, laat deze bundel zien dat er toch heel wat fout kan gaan. De zeventien casussen lopen uiteen van een relatief klein industrieel geval (Vopak Vlaardingen) tot rampen (Bijlmerramp, Dakota, Schipholbrand). Ook passeren zowel casussen die op fysieke veiligheid betrekking hebben de revue (MKZ, Vogelgriep, Hoogwater, branden) als casussen op het terrein van de sociale veiligheid (nieuwjaarsrellen, uitgaansgeweld, ontruimingen).

Sommige burgemeesters maken in hun loopbaan meer dan eens een crisis mee. Hans Ouwerkerk wordt in Lekkerkerk met een gifschandaal geconfronteerd en in Groningen met oud-en-nieuwrellen in de Oosterparkbuurt. Van Kemenade krijgt door de Dakota-ramp een vliegramp in zijn provincie, waarbij voornamelijk medewerkers van de provincie omkomen. Niet voor

niets loopt het omgaan met eigen en andermans emoties als een rode draad door de crisisverhalen heen.

De diversiteit van de casussen is tegelijkertijd kracht en zwakte van deze bundel. De ervaringen van bestuurders met geheel verschillende ervaringen en stijlen in evenzoveel verschillende casussen leveren een kaleidoscopisch beeld van crises en crisismanagement op. Daarmee draagt het boek bij aan een breed risicobesef. Bovendien communiceren de bestuurders in het boek de dubbele boodschap dat voorbereiden en oefenen nuttig zijn, maar dat je toch nooit helemaal voorbereid kunt zijn op wat je te wachten staat en wanneer.

Diversiteit is ook een zwak punt van de bundel, omdat het in het veelsoortige en vaak gedetailleerd beschreven materiaal lastig is hoofdlijnen en algemene punten te onderscheiden. De Jong en Johanning doen in het inleidende hoofdstuk een lofwaardige poging, maar ook niet meer dan dat. Toch is dit geen reguliere handleiding crisismanagement. De auteurs pretenderen dat overigens ook niet. Het boekje biedt een bundeling van lezenswaardige en leerzame ervaringen van burgemeesters, waar anderen wat aan kunnen hebben, om hun denken over crisismanagement te verrijken en aan te scherpen.

Lex Cachet, Erasmus Universiteit Rotterdam



Rimko van der Maar, *Welterusten mijnheer de president. Nederland en de Vietnamoorlog 1965-1973*, Amsterdam: Boom 2007, ISBN 978 90 85 0635 13

Protestbeweging

Veel Nederlandse hoogopgeleide vijftigers en zestigers hebben slechts één of twee keer aan een demonstratie deelgenomen. De eerste keer was meestal een betoging tegen het Amerikaanse beleid in Vietnam na 1964. Over die protestbeweging in

Nederland is veel geschreven, vooral door sympathisanten en leiders van de Vietnambeweging. Zij hebben de romantische beeldvorming over de cohesie en het effect van de beweging versterkt. Het was het eerste protest tegen de steun van de Nederlandse regering aan het Amerikaanse beleid, de eerste keer dat een one-issue beweging invloed in het politieke spectrum probeerde te verwerven en ook de eerste keer dat samenwerking met de gevestigde politieke partijen op een grote teleurstelling uitliep.

Rimko van der Maar, een jonge Utrechtse historicus, heeft een grondige studie over de Vietnambeweging geschreven. Zijn proefschrift is een nuchtere, afstandelijke analyse van de protestbeweging tegen Vietnam, van het regeringsbeleid en de vergeefse pogingen van de Vietnambeweging en politieke partijen dat beleid naar een minder begripvolle pro-Amerikaanse koers om te buigen. Van der Maars beschrijving en analyse van dit politieke proces in de periode 1965-1973 zijn onderkoeld, met oog voor de verschillende groeperingen waaruit de protestbeweging voortkwam: uit organisaties, gelieerd aan de CPN, uit linkse intellectuele kringen, groepen verontruste progressieve burgers, vervolgingsslachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog en hun pogingen samen te werken, maar daarin niet steeds slaagden. De Vietnambeweging was een huis met veel kamers die soms onderling geen of nauwelijks verbinding hadden. Het waren niet alleen spraakmakende intellectuelen als de Delftse filosoof Delfgaauw of de activist Piet Nak. Het was een politiek veelkleurige en veelzijdige beweging, die niet alleen jongeren aan zich bond, maar in heel de bevolking weerklank vond.

Hoe interessant de ontrafeling van de beweging ook is, het centrale deel van de studie is het regeringsbeleid dat zich door constante steun aan het Amerikaanse beleid kenmerkte. Dat nam overigens niet weg, dat bij tijd en wijle - al dan niet op instigatie van moties van de Tweede Kamer - een kritisch geluid in Washington werd geventileerd. Anders dan in de beeldvorming tot dusver gesuggereerd werd, veranderde met het vertrek van Luns als minister van Buitenlandse Zaken in 1971 het beleid niet wezenlijk. Zijn

opvolgers Schmelzer en Van der Stoel bleven de pro-Atlantische koers volgen en zagen het conflict ook als onderdeel van de Koude Oorlog. Interessant is Van der Maars conclusie dat premier De Jong in het Vietnam-dossier meer havik was dan Luns.

Een belangrijke conclusie van het proefschrift is dat de samenwerking tussen Kamerleden en protestbeweging moeizaam verliep en in een deceptie eindigde. Bestond medio jaren zestig nog de verwachting dat de Kamer door middel van moties de regering tot een andere koers zou dwingen, het werd de Vietnambeweging al snel duidelijk dat de regeringspartijen ook andere zaken lieten meewegen als het erop aankwam de regering te dwingen tot protesten in Washington. Dan haalden die parlementariërs bakzeil, omdat in hun afweging het voortbestaan van het kabinet belangrijker was. Jammer is het dat Van der Maar nauwelijks aandacht besteedt aan de kwaliteit van het debat. Wel zegt hij dat het doel van partijen in het debat niet was elkaar te overtuigen, maar het zou niet misstaan hebben als hij in zijn nuchtere analyse naast het Koude Oorlog denken van de regering ook de voorstelling van de stand van zaken in Vietnam door de tegenstanders van het regeringsbeleid aan de lakmoesproef had onderworpen.

Dr. Albert E. Kersten, Universiteit Leiden



Sanderijn Cels, *Dat hoort u mij niet zeggen. Hoe politici u de werkelijkheid voorspiegelen*. Amsterdam: Bert Bakker, 2007, ISBN 978 90 351 3112 5

Framing

De politieke komkommertijd werd in de zomer van 2007 ruw verstoord door het nieuws dat talloze evenementen van de 100-dagen tour van het nieuwe kabinet niet op de juiste wijze waren aanbesteed. De schandalen rondom de verkeerde aanbesteding brachten onbedoeld aan

het licht dat dit kabinet niet alleen veel geld besteedt aan de communicatie van zijn *samen werken, samen leven* filosofie, maar ook een strakke regie over dit gesprek met de samenleving voert. Een voorbeeld hiervan is de veertig wijken-tour van minister Vogelaar, waarover men op haar website kan lezen dat de bezoeken 'grotendeels besloten zijn, omdat de minister de gesprekken met betrokkenen in rust wil kunnen voeren'. Hieruit rijst het beeld van zorgvuldig geregisseerde ontmoetingen waarin niets aan het toeval mag worden overgelaten.

In *Dat hoort u mij niet zeggen* geeft Sanderijn Cels op voorbeeldige wijze inzicht in de gereedschapskist van de politieke communicatie die ook in Nederland onmiskenbaar oprukt. Wie herinnert zich nog de persconferentie van Rita Verdonk in dat rokerige Haagse café, waar zij als grootste stemmentrekker het leiderschap van de VVD opeiste? Volgens Cels was die locatie bewust gekozen, om haar positie als outsider te benadrukken, zoals de presentatie van het nieuwe regeerakkoord in een krappe zaal in het Catshuis met op de achtergrond een *banner* met daar omheen veelvuldig het woord Samen. Het was een sterk staaltje politieke communicatie, wellicht ontsproten aan het brein van Balkenendes rechterhand, Jack de Vries, die zich in NOVA als bewonderaar van Alastair Campbell toonde, de beruchte *spin doctor* van Tony Blair.

Cels organiseert haar boek rondom het centrale begrip *framing*, dat ze in een kort inleidend hoofdstukje uitlegt. Met die frames verpakken politici hun boodschap door het kiezen van de juiste woorden, beelden en locaties. Aan de hand van veel goed gekozen voorbeelden uit binnen- en buitenland laat ze zien hoe politici slecht nieuws verpakken, grote problemen klein maken of concrete problemen juist opblazen zodat ze minder akelig overkomen (*armoede wordt sociale uitsluiting*). Ze geeft aan het eind van ieder hoofdstuk een kleine checklist met alle te gebruiken woord- en beeldstrategieën. Wie Cels' boekje heeft gelezen, zal nooit meer onbevangen kunnen luisteren en kijken naar een persconferentie of welk ander optreden van politici dan ook. Woorden en beelden hebben hun beteke-

nis en Cels geeft daar een voortreffelijk inzicht in.

Herman Lelieveldt, *Roosevelt Academy, Middelburg*



Marieke van der Keur, *Aansprakelijkheid voor falend toezicht. Overheidsaansprakelijkheid als prikkel tot optimale controle en handhaving*, Tilburg: Celsus Juridische uitgeverij 2007, ISBN 978 90 8863 009 5

Falend toezicht

De rampen in Enschede en Volendam maakten pijnlijk duidelijk wat eigenlijk al bekend was: de overheid schiet regelmatig tekort in het toezicht op de naleving. Voorschriften worden daardoor overtreden, met soms als gevolg dat burgers schade lijden. Bij beide rampen kwam de vraag aan de orde of de overheid voor de schade civielrechtelijk aansprakelijk gesteld zou kunnen worden. In haar vlotgeschreven boek behandelt Van der Keur deze vraag en gaat ze bovendien in op de mogelijke prikkel die een civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het overheidstoezicht kan hebben.

Het belangrijkste deel van het boek gaat over de voorwaarden waaronder de overheid civielrechtelijk aansprakelijk zou kunnen zijn. Dat de overheid aansprakelijk is, is niet vanzelfsprekend. De schade wordt immers toegebracht door de exploitant van de vuurwerkfabriek die zwaar vuurwerk opslaat in zeecontainers midden in een woonwijk en de caféhouder die niet-geïmpregneerde kerstversiering aanbrengt en vluchtroutes blokkeert. De overheid komt pas in beeld, indien aannemelijk is dat het bestuur deze overtredingen had moeten signaleren en beëindigen. Deze mening werd in het publieke debat na deze rampen veelvuldig geventileerd. Juridisch is dit echter een minder eenvoudig te verdedigen stelling. Veel overtredingen onttrekken zich aan het zicht van het bestuur, omdat simpelweg onmogelijk alle burgers op de naleving van alle voorschriften gecontroleerd

kunnen worden. Er moeten daarom keuzes worden gemaakt en er zullen noodgedwongen overtredingen blijven bestaan, met alle risico's van dien. Als het bestuursorgaan een overtreding constateert, zal het in de regel moeten handhaven. Maar ook dat betekent nog niet dat de overtreding direct is beëindigd. In veel gevallen kiest het bestuursorgaan immers voor het opleggen van een last onder dwangsom, waarbij de overtreder de tijd wordt gegund de overtreding te beëindigen, op straffe van een dwangsom. Ook bij bestuursdwang geldt een begunstigingstermijn voordat het bestuur zelf de overtreding beëindigt. Gelet op deze keuzes, valt alleen in bijzondere gevallen het bestuursorgaan iets te verwijten.

Van der Keur is daarnaast geïnteresseerd in de mogelijke prikkel die civielrechtelijke aansprakelijkheid met zich meebrengt. Ze wijst daarbij onder meer op de verzekeringsmarkt die ontstaat, waardoor verzekeraars aanvullende eisen kunnen stellen aan de wijze waarop gemeenten het toezicht inhoud geven. De analyse in het boek over de mogelijke prikkel overtuigt niet, gelet op de eerdere constatering dat de overheid niet snel civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden. Omdat het algemene beeld is dat gemeenten de laatste jaren serieus werk van toezicht en handhaving maken, leidt dit tot tal van vragen.

Schatten gemeenten hun risico soms verkeerd in of zijn er andere prikkels die (wel) verklaren waarom gemeenten adequaat toezicht houden? Zo bezien bevat het boek, behalve een overzicht van de omstandigheden waarin civielrechtelijke aansprakelijkheid kan ontstaan bij gebrekkig overheidstoezicht, vooral een uitnodiging voor verder (empirisch) onderzoek.

Mr. A. Tollenaar, *Rijksuniversiteit Groningen*

Ruimtelijke ordening beoordeeld

De Nederlandse ruimtelijke ordening kan zich in een grote belangstelling verheugen. Het publiek, de media, politici en de beroepsbeoefenaars uiten er voortdurend hun mening over. Die mening wordt voornamelijk beperkt tot de doeleinden van de ruimtelijke ordening: die moet klimaatbestendig zijn, de restrictieve ruimtelijke ordening is verantwoordelijk voor de hoge huisprijzen, het landschap verrommelt, meer aandacht voor achterstandswijken, en dergelijke. Maar er is meer.

De kritiek spitst zich meestal toe op het ruimtelijke beleid van de *rijksoverheid*, terwijl het de gemeenten zijn die de meeste bevoegdheden voor de ruimtelijke ordening hebben. Een systematische beoordeling is dan ook noodzakelijk. Dan doet de vraag zich voor hoe men een bepaalde sector van het overheidsbeleid moet beoordelen. Bij het ex post beoordelen van een beleidsproject of -programma moeten drie soorten criteria worden gebruikt: doeltreffendheid, doelmatigheid, verdelingseffecten (effectiveness, efficiency, equity).¹ Hetzelfde geldt voor het systematisch beoordelen van een gehele beleidssector, zij het met aanpassingen en aanvullingen.

Doeltreffendheid

Worden de doeleinden van de ruimtelijke ordening gehaald? Dat lijkt een eenvoudige vraag te zijn, maar dat is het niet. Eerst moeten we weten over wiens doeleinden het gaat. Dit moeten de doeleinden zijn die de overheid voor haar ruimtelijke ordening heeft gekozen. De overheid heeft immers de middelen voor dat beleid – vergunningen, onteigening, geld – zij alleen kan bepalen waarvoor die moeten worden ingezet. Maar ook dat antwoord is onvoldoende, want in Nederland doen verschillende overheidsorganen aan ruimtelijke ordening en ze hanteren niet dezelfde doeleinden. De vraag wordt dan: is de ruimtelijke ordening van de gemeente succesvol? Is de ruimtelijke ordening van de provincie succesvol? Is de ruimtelijke ordening van de rijksoverheid succesvol?² We beginnen met de gemeente, voor zover het mogelijk is iets te zeggen over het succes van de ruimtelijke ordening van alle gemeenten. De indruk is dat de meeste gemeenten niet ongelukkig zijn met hun invloed op de ruimtelijke inrichting. Op zijn minst zijn zij in staat ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. Gemeenten zijn handig in het inzetten van hun bevoegdheden om te voorkomen dat iets wordt gebouwd wat zij niet willen. Hieraan hebben wij te danken dat onze binnensteden levendig zijn, want grote zogenaamde weidewin-

kels zijn effectief tegengehouden. Gemeenten zijn ook kundig in het laten realiseren van wat zij wel willen, een aantrekkelijke binnenstad, meer woningen, meer ruimte voor bedrijvigheid, parkeervoorzieningen, herontwikkeling van oude woonwijken, een hoge kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Gemeenten klagen over gebrek aan geld en over gebrekkige bevoegdheden, maar de middelen die zij wel hebben gebruiken zij effectief.

... de inzet van ambtenaren wordt niet alleen door de regels bepaald, maar ook door de wijze waarop zij die regels toepassen

Provincies hebben minder concrete ambities voor de ruimtelijke ordening dan gemeenten, hetgeen het evalueren van hun ruimtelijk beleid moeilijker maakt. Tot hun ruimtelijke doeleinden behoren meestal het concentreren van verstedelijking – woningbouw en bedrijventerreinen – en als contra-maal het open houden van de open ruimte. In hoeverre slagen zij hierin? Overal en versnipperd is er bebouwing. Dat is een hard bewijs. Men moet echter niet vergeten dat provincies door gemeenten te beïnvloeden hun doeleinden moeten bereiken. Gemeenten willen zich niet laten beïnvloeden. Bovendien willen de meeste gemeenten (afgezien van de grotere steden) geen concentratie van bebouwing en vinden de resulterende versnippering niet erg. De enige verantwoorde uitspraak over de effectiviteit van de provinciale ruimtelijke ordening is, dat de concentratie merkbaar minder zou zijn als gemeenten niet door provincies werden beïnvloed. In haar nota's over ruimtelijke ordening zet de rijksoverheid de doeleinden voor haar ruimtelijk beleid uiteen, zodat het gemakkelijker is dat beleid te evalueren, ook omdat die overheid onlangs zo'n evaluatie heeft laten maken.³ Over de hoofd-

[1] Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht: Lemma, 1998.

[2] B. Needham, *De Nederlandse ruimtelijke ordening gewikt en gewogen: een beoordeling – en enkele aanbevelingen – na 30 jaar betrokkenheid*, afscheidsrede 31 mei 2007, Nijmegen: Radboud Universiteit.

[3] Snellen, D., H. Farjon, R. Kuiper, N. Pieterse, *Monitor Nota Ruimte, de opgave in beeld*, Bilthoven/Den Haag: Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, 2006.

lijnen van dat beleid – waar wel en waar niet moet worden gebouwd – zijn de volgende conclusies te trekken. Toen de rijksoverheid haar ruimtelijk beleid samen met de sectorale ministeries voerde – met de zogenaamde meekoppelende belangen van woningbouw en landbouw – was dat beleid succesvol, zoals het groeikernbeleid uit de Derde Nota:

Het is hypocriet te beweren dat de regels voor ruimtelijke ordening de burger rechtszekerheid geven

de rijksoverheid betaalde een aanzienlijk deel van de kosten van de woningen en wie betaalt, bepaalt. Ook de Vierde Nota Extra (Vinex) stelde de algemene locaties voor woningbouw vast, maar er werd veel minder geld beschikbaar gesteld. Toch wijken de bouwlocaties nauwelijks af van wat de rijksoverheid vaststelde. In het algemeen kan worden gesteld dat de woningbouw over de afgelopen vijftien jaren is geconcentreerd.⁴

In dit opzicht is de ruimtelijke ordening van de rijksoverheid succesvol geweest. De afwijkingen worden voornamelijk door gemeenten veroorzaakt. Als gemeenten ontwikkelingen willen die in strijd met het nationale beleid zijn, krijgen zij meestal hun zin. Het langzaam bebouwen van het Groene Hart en andere gebieden waar restrictief beleid geldt, is wat de desbetreffende gemeenten willen.

Doelmatigheid

De ruimtelijke ordening van gemeenten is effectief. Maar wat kost het om die effecten te bereiken? Hoe hoog zijn die sturingskosten? Het enige dat wij weten, komt uit het promotieonderzoek van Edwin Buitelaar.⁵ Hij heeft geteld hoeveel personen zich bij gemeenten met ruimtelijk beleid bezighouden. Bij een steekproef van acht middelgrote gemeenten was dat gemiddeld één ambtenaar voor 500 burgers (met een spreiding tussen 350 en 750). Het cijfer bevestigt de indruk dat in Nederland veel geld, aandacht, tijd en menskracht aan het maken van plannen en het uitvoeren van projecten worden besteed.

Is dat te veel? Diegenen die de ruimtelijke ordening belangrijk vinden zullen van mening zijn dat burgers bereid moeten zijn te betalen, onder andere de kosten van ambtenaren. Zij helpen bij het produceren van een betere ruimtelijke inrichting.

Maar die constatering sluit de vraag niet uit of ruimtelijk-ordeningsgeld goed wordt besteed. Iedereen klaagt over de stroperigheid van de regels in Nederland, maar de inzet van ambtenaren wordt niet alleen door de regels bepaald, maar ook door de wijze waarop zij die regels toepassen.

Verdeling van effecten

De ruimtelijke ordening kan de beoogde resultaten wel behalen, maar voor wie zijn de resultaten? Wie heeft baat bij ruimtelijke ordening en wie niet? Dit soort verdelingsvraagstukken – de distributieve effecten van ruimtelijke ordening – kregen veel aandacht in de jaren '70 en '80 van de afgelopen eeuw. De ruimtelijke ordening had de missie de baten en kosten te herverdelen, waarbij het begrip duurzaamheid een rol speelt.

De wens de ruimtelijke ordening voor herverdeling in te zetten is al lang vervlogen. Hoe ziet de evaluatie van verdelingseffecten er nu uit? Positief is de aandacht voor de achterstandswijken, vooral de politieke voornemens van dit kabinet die aandacht te versterken. Negatief is het ontbreken van expliciete aandacht voor de distributieve effecten van ruimtelijke ordening:

- De aftrekbaarheid van de hypotheekrente is een van de meest regressieve belastingsregels die wij hebben en al valt dit instrument niet onder ruimtelijke ordening, toch werkt het slecht uit voor de beschikking die armere mensen over de ruimte hebben. Het verhoogt namelijk de grondprijs voor sociale woningen en ook de huurprijs van sociale huurwoningen.⁶
- Het wegvallen van het actief gemeentelijk grondbeleid heeft een vacuüm geschapen, waardoor het niet langer mogelijk is goed te regelen dat grond voor de sociale woningbouw beschikbaar is. Deels ten gevolge hiervan ontstaan gesegregerde woonwijken, woningen in de marktsector gescheiden van (en vaak ook nog in andere gemeenten dan) woningen in de sociale sector.
- Het mobiliteitsbeleid besteedt aandacht aan het openbaar vervoer, omdat anders de steden onbereikbaar zouden worden. Openbaar vervoer is ook belangrijk, omdat niet iedereen de beschikking over een auto heeft. Bijna veertig procent van de Nederlandse bevolking heeft geen rijbewijs, voor hun mobiliteit zijn ze afhankelijk van het openbaar vervoer. Een expliciete analyse van de distributieve effecten zou het bestaan van mobiliteitsarme groeperingen duidelijk hebben gemaakt.

[4] Schuit, J. van der e.a., *Ruimte in cijfers*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau, 2004.

[5] Buitelaar, E., *The costs of land use decisions; applying transaction costs analysis to planning and development*, Oxford: Blackwell, 2007.

[6] Conijn, J., *Dansen op de vulkaan*, Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2006.

Dat zijn de drie criteria – effectiviteit, efficiëntie, verdelingsvraagstukken – waaraan projecten en programma's van het overheidsbeleid worden getoetst. Voor een beoordeling van een hele beleidssector over een lange termijn is aanvulling nodig.

Beginselen van behoorlijk bestuur

De eerste aanvulling is het criterium of de praktijk aan de beginselen van behoorlijk bestuur voldoet. Burgers stemmen in met een actief en ambitieus ruimtelijk beleid. Namens ons allen nemen gemeenten en in mindere mate provincies en de rijksoverheid vaak ingrijpende maatregelen, ten einde een gewenste ruimtelijke inrichting te verwezenlijken. De overheidsmaatregelen mogen niet alleen pragmatisch op hun effect worden gekozen. Overheidsbesluiten moeten ook aan beginselen van behoorlijk bestuur voldoen die de burger tegen willekeur van overheidsinstanties moeten beschermen.

Onder deze beginselen vallen de twee principes die in de ruimtelijke ordening bekend zijn, namelijk rechtszekerheid en transparantie.⁷ Daar behoort ook toe het verantwoord omgaan met anderen geld, rentmeesterschap. Deze principes zijn niet alle in wetgeving neergelegd. Toch wegen ze zwaar en alle handelingen van de overheid moeten hieraan voldoen. Hier wringt het soms, want vaak meent de overheidsinstantie dat zij met de middelen die zij heeft haar hoge ruimtelijke ambities niet of slechts in onvoldoende mate waar kan maken. Dan ontstaat een spanningsveld tussen hoge ambities en beperkte middelen. Twee bekende gevallen ter illustratie.

Het eerste is de dubbele pettenproblematiek. Als een gemeente bouwgrond bezit, draagt zij de pet van de marktspeler. Zij heeft financiële belangen bij het gebruik van haar grond. Tegelijk heeft zij de pet op van marktmeester, het orgaan dat bevoegd is vergunningen af te geven, bestemmingsplannen vast te stellen of desnoods te onteigenen. Het is duidelijk dat de marktmeester in de verleiding kan komen zijn positie als marktspeler te bevoorstellen. Deze verleiding houdt niet op als de gemeente het actief grondbeleid voor de constructie van het bouwclaimmodel of het joint venture-model ruilt. Bijna alle beginselen van behoorlijk bestuur komen dan in het gedrang.

Het andere geval waarbij principes door pragmatisme terzijde worden geschoven, is de rechtszekerheid die bestemmingsplannen de burger behoren te geven. Gemeenten beschikken over mogelijkhe-

den zich niet aan hun bestemmingsplannen te houden (artikel 19-procedure: de grote leugen). Verder bewijs wordt geleverd door de ruimte die het huidige artikel 19.2 de gemeente geeft om van haar bestemmingsplan vrijstelling te geven. Ook kan een gemeente de inhoud van een bestemmingsplan met een projectontwikkelaar uitonderhandelen alvorens de inhoud van dat plan juridisch vast te stellen.

Het is hypocriet te beweren dat de regels voor ruimtelijke ordening de burger rechtszekerheid geven. Als wordt beweerd dat bestemmingsplannen rechtszekerheid geven, dan is dat tenminste een erkenning van de opvatting dat ze rechtszekerheid behoren te geven. Toch verbaast het voortdurend dat in ons land nog steeds de mythe bestaat dat de ruimtelijke ordening rechtszekerheid geeft en dat het bestemmingsplan bindend is. Te vaak voldoet de praktijk van de ruimtelijke ordening niet aan beginselen van behoorlijk bestuur, iedereen weet dit en niemand vindt het erg.

Geld en ruimtelijke ordening

Een andere aanvulling bij de beoordeling is hoe de ruimtelijke ordening met geld omgaat. Deze toets is des te belangrijker, omdat het antwoord erop veranderingen in de afgelopen tien jaar laat zien. Toen bijna alle bouwprojecten plaatsvonden op grond die gemeenten hadden aangeboden, was het financiële vraagstuk eenvoudig, alles werd via het actief gemeentelijk grondbeleid geregeld. Nu dat niet meer vanzelfsprekend is, is er de neiging de

Ruimtelijke ordening is ruimtelijke ontwikkeling geworden, die op haar beurt ruimtelijke investering is geworden

ruimtelijke ordening tot geldmachine van de gemeente te maken. Gemeenten zijn soms zo sterk bij de uitvoering van projecten betrokken, dat hun financiële positie het soms wint van wat voorop had moeten staan, namelijk een goede ruimtelijke ordening.

Ruimtelijke ordening is ruimtelijke ontwikkeling geworden, die op haar beurt ruimtelijke investering is geworden. Dat is zeer eenzijdig, want we zijn vergeten dat sommige belangrijke doeleinden van de ruimtelijke ordening met een afzijdige toelatingsplanologie kunnen worden bereikt. Verder is één van de redenen waarom de afgelopen jaren zo weinig sociale woningen en woningen voor par-

[7] Schrijvers, P.M.B. & H.C.M. Moor-Smeets, *Staats- en bestuursrecht*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1981, p. 269-272. Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht: Lemma, 1998, p. 145-147.

ticuliere opdrachtgevers zijn gebouwd, is dat dit onvoordelig voor de gemeentelijke grondexploitatie was. De nieuwe grondexploitatiewet zal dat niet veranderen, tenzij gemeenten zich van de financiële uitkomst los kunnen maken. Tenslotte heeft de constructie rood-voor-groen niets met goede ruimtelijke ordening te maken, maar alles met de financiering van het ruimtelijk beleid voor het platteland. Het kan zelfs de verrommeling van dat gebied verergeren.

Inbedding

Het valt buitenlandse planologen op, dat Nederlanders een actieve en ingrijpende ruimtelijke ordening willen. Nederlanders zijn voortdurend bezig met het aanpassen van de ruimtelijke inrichting met grote betrokkenheid van de overheid. Buiten en zelfs binnen de grenzen van het particuliere eigendom verandert bijna niets zonder dat de overheid eraan meewerkt, vaak vanuit een leidende rol. In Nederland is de achterdocht tegenover de over-

van gemeenten wordt in nauwe samenwerking met projectontwikkelaars. Het belang van beide partijen laat het soms niet toe dat er openheid van zaken wordt gegeven, zodat de burger op den duur zijn vertrouwen in de (gemeentelijke) overheid verliest. Dan verdwijnt een van de noodzakelijke voorwaarden voor een ambitieuze en effectieve ruimtelijke ordening.

Vragen blijven

Wat is de uitslag van deze ex post beoordeling van de ruimtelijke ordening over de afgelopen dertig jaar? Wat betreft de toets van effectiviteit kan worden geconcludeerd dat gemeenten erin slagen de ruimte binnen hun grondgebied in te laten richten zoals zij dat willen. Dat gaat soms ten koste van de ruimtelijke inrichting die provincies en de rijksoverheid zouden willen.

De grote mate van effectiviteit van de ruimtelijke ordening van gemeenten houdt verband met het oordeel volgens andere criteria. De hoge uitgaven van gemeenten voor de ruimtelijke ordening (een lage score op efficiëntie) is het gevolg van de hoge ambities van gemeenten. Dat geldt ook voor het oordeel over het naleven van de beginselen van behoorlijk bestuur. Als gemeenten ze veelvuldig schenden, is dat vanwege de wens hun ruimtelijke orderingsdoelen te bereiken. In het spanningsveld tussen hoge ambities en de beperkingen op het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden, kiezen vele gemeenten voor de ambities.

De rijksoverheid hecht meer waarde aan het volgen van de regels, zoals blijkt uit de vele wetswijzigingen die zij heeft ingevoerd om bestemmingsplannen meer rechtszekerheid te laten geven. Maar gemeenten hebben hier niet veel boodschap aan en gebruiken de ruimtelijke ordening voor eigen financieel voordeel en verstrengelen zich met projectontwikkelaars.

Is aandacht voor ruimtelijke ordening niet meer nodig, omdat iedereen nu meer dan voorheen zich kan voorzien in de eigen basislevensbehoeften? Al is het welvaartsniveau gestegen, toch blijven grote ongelijkheden bestaan. Of is het omdat men nu denkt dat meer gelijkheid beter met andere middelen (belastingen) kan worden nagestreefd dan met de ruimtelijke ordening? Waarom is duurzaamheid als een vraagstuk van verdeling tussen huidige en toekomstige generaties teruggebracht tot een kwestie van vervuiling van lucht en water?

Is aandacht voor ruimtelijke ordening niet meer nodig, omdat iedereen nu kan voorzien in de eigen basislevensbehoeften?

heid laag, wij vertrouwen haar met grote hoeveelheden geld voor de ruimtelijke ordening en met een actieve deelname op de grondmarkt en vinden het goed dat zij vaak het initiatief neemt te ontwikkelen en te herontwikkelen.

Dit is een uitstekende positie voor een ambitieuze en actieve ruimtelijke ordening. Laten wij echter niet vergeten dat ongeveer dertig jaar geleden de ruimtelijke ordening vaak gepaard ging met rellen, acties en het inzetten van de mobiele eenheid. Het huidige vertrouwen heeft de overheid moeten verdienen met inspraak, overleg en openheid. Vertrouwen kan ook verdampen. De toenemende juridificering van de ruimtelijke ordening – steeds meer bezwaar en beroep tegen plannen en projecten – is er een teken van.

Het gevaar van een te grote betrokkenheid van de overheid bij veranderingen in de ruimtelijke inrichting is dat burgers zich van de ruimtelijke ordening terugtrekken. Als wij het voortaan aan de overheid overlaten, kunnen we toestaan dat de ruimtelijke ontwikkeling steeds meer een zaak

Omslag III Advertentie

Omslag IV Advertentie