

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67833>

Please be advised that this information was generated on 2019-12-09 and may be subject to change.



Kluwer

a Wolters Kluwer business

Nummer 3, MAART 2008

OPENBAAR BESTUUR

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID
ORGANISATIE & POLITIEK

De zaak Spijkers

Verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening

De professie van de overheidsstrateeg



10110334

Omslag II Advertentie

Inhoud

De mens is een dolende ziel, voor eeuwig gevangen in de kringen van de hel, schreef de Franse romancier Albert Camus. Alles wat een mens tegenover zijn eigen vergeefsheid probeert te stellen, is hypocriet, zelfzuchtig en vergeefs. Zo somber hoeft u niet te zijn, vooral niet omdat we elke maand uw bestuurlijke rugzakje met wijsheid en goede raad vullen, zoals nu over het loket waar we met z'n allen straks terecht kunnen, eindelijk de hele overheid om de hoek, kunnen ze de rest afschaffen. Maar toch – daar steekt de somberte weer de kop op – ook al lijkt in deze zelfzuchtige tijd een agressieloket met vastgeschroefde tafels en stoelen voor de lastige en onhandelbare burger meer op z'n plaats, een loket van dienstbetoon, tolerantie en handhaving is toch te prefereren, in deze *Openbaar bestuur*, uw intellectuele loket.

Hoofdredacteur

Debutanten op het Binnenhof 19

Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand
Koekoek op de barricaden

Column 26

Drs. M.P.A. van Dam
Beleidszin

Zonder last of ruggespraak 30

Drs. T. Noldus
Een vleugje parfum

Ongewoon bestuur 35

Drs. B.F. Steur
De Kamper Steur

Boeken 36

Het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening 2

Drs. H. Duinkerken en drs. P.B.H. Janssen

In 2015 willen gemeenten gezamenlijk als één loket voor de overheid fungeren. Het versterken van het loket van de eigen gemeente is de eerste fase van een operatie met veel hindernissen.

Rechtsstaat zonder zelfkritisch en zelfreinigend vermogen 8

S. van Oest

Waar politieke, bestuurlijke en ambtelijke gezagsdragers hun bevoegdheden misbruiken, wordt de rechtsstaat bedreigd. De zaak Spijkers.

Gemeenteraadsleden en eigen belang 20

Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, M. van Hugten, A. de Rooij en W. van Straaten

In 2007 publiceerde de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam een onderzoek naar mogelijke belangenverstremming van gemeenteraadsleden van de deelraad Zuidoost. Hoe zit dat bij de andere deelraden?

Mogelijkheden beleidsdoorlichting beperkt benut 27

Dr. P.K. Pestman en drs. A. van Wijk

Departementen hebben ruim een jaar ervaring met het instrument beleidsdoorlichting. Wat is de kwaliteit van de uitgevoerde doorlichtingen?

De professie van de overheidsstrateeg 31

Prof. dr. M.J.W. van Twist, drs. R. Peeters en drs. M.A. van der Steen

Strategievorming bij de overheid is een proces dat met spanningen is omgeven. Zij zijn niet weg te organiseren, maar juist een essentieel onderdeel van het werk van de overheidsstrateeg.

Voorkeursbeleid: een Nederlands scenario 38

Dr. F. de Zwart

De Nederlandse overheid denkt zich aan de onbedoelde gevolgen van positieve discriminatie te kunnen onttrekken door een aantal 'waarborgen' in te bouwen. Hoe pakt dat uit?

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

Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, Jaargang 18, Nummer 3, maart 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.

Het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening

In 2015 willen gemeenten gezamenlijk als één loket voor de overheid fungeren. Dit toekomstbeeld is onder de naam *Antwoord*[®] in een landelijk groeiconcept voor dienstverlening neergelegd. Met dit groeiconcept in de hand zijn veel gemeenten aan de eerste stap begonnen, het versterken van het loket van de eigen gemeente. Een operatie met veel hindernissen.

De meeste gemeenten zijn bezig hun vele front-offices tot één loket te bundelen. Sommige concentreren zich op hun internetsite, het webloket, andere moderniseren hun telefoniekanaal, ieder met eigen accenten. Al werkend verkent men een relatief nieuwe manier van werken waarin klant, klantvraag en marketing echt centraal staan en het fundament voor beleid vormen. Daarbij stuit men op twee uitdagingen: een conceptuele en een veranderkundige. Conceptueel ziet elke gemeente zich allereerst voor de vraag gesteld wat *Antwoord*[®] voor de bestaande denkkaders en managementmodellen betekent. Er is namelijk een overaanbod. Vrijwel elke gemeentelijke organisatie is of was gewend te werken met het INK-managementmodel. Sommige zijn bezig dat met *performance management*-instrumenten te verbeteren, zoals de *balanced scorecard*.

we moeten zorgen dat de organisatie *zonder hoge druk* toch voldoende verandert. Beide uitdagingen zijn met elkaar verbonden.

INK-managementmodel

Voor een goed begrip van het INK-managementmodel gaan we terug naar het beginpunt. Het heeft tot doel het bevorderen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering in organisaties en bestaat uit tien aandachtsgebieden: vier resultaatgebieden, vijf organisatiegebieden en een *feedback*gebied. De vier *resultaatgebieden* duiden op doelgroepen die voor de organisatie belangrijk zijn. Van elke doelgroep moet de organisatie de waardering en het gedrag kennen. De vijf *organisatiegebieden* hebben betrekking op de manier waarop de organisatie is ingericht: met welke kwaliteiten wil de organisatie de beoogde resultaten bereiken? Het tiende gebied benadrukt het belang van *feedback* onder de noemer 'verbeteren en vernieuwen'. Door resultaatgegevens in lessen voor de organisatie te verwoorden, kan de organisatie op koers blijven, verbeteren en vernieuwen. Voor het vernieuwen is een perspectief meegegeven in de vorm van vijf *ontwikkelingsfasen*, de weg die een organisatie moet gaan om te kunnen excelleren:

fase 1: activiteit, focus op vakmanschap en de eigen werkplek,

fase 2: proces, focus op een beheerst en efficiënt primair proces,

fase 3: systeem, focus op de klant en op daarvan afgeleide doelen,

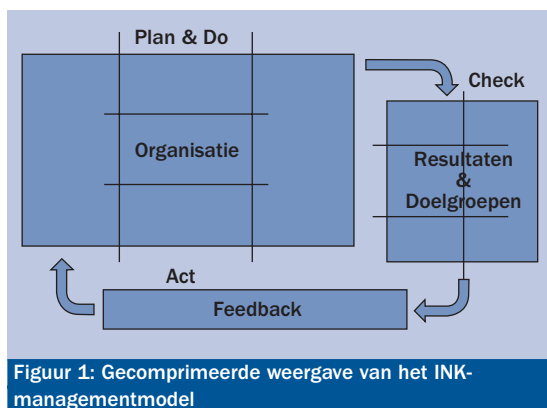
fase 4: keten, focus op de leveringsketen die de klant bedient,

fase 5: excelleren, focus op tijdig transformeren naar langetermijndoelen.

Elke overgang naar een volgende fase leidt tot fricties en introduceert een nieuwe manier van den-

Veranderkundig stelt men vast dat het perspectief mooi is, maar de urgentie tot vernieuwen veelal niet hoog

Daarnaast komen nu het concept *Antwoord*[®] en de logica van de klantcontact- en *callcenter*wereld. Hoe gaan we met oude en nieuwe modellen om? Veranderkundig stelt men vast dat het perspectief mooi is, maar de urgentie tot vernieuwen veelal niet hoog. De gemeente krijgt te maken met een mate van vraaggerichtheid en resultaatgerichtheid die men voorheen vooral zag als typerend voor commerciële organisaties. Tegelijkertijd ervaart men dat de organisatie complexer wordt gemaakt met knips in integrale processen. Hoge kosten, betwijfelde effecten. In combinatie met het gevoel dat er heus geen wethouder zal aftreden als de effecten wat tegenvallen, ontstaat de hamvraag hoe



Figuur 1: Gecomprimeerde weergave van het INK-managementmodel

ken. Voor de ontwikkeling langs deze fasen adviseert het INK-managementmodel een cyclisch leerproces. De cyclus wordt gezien als het mechanisme dat in alle processen en alle niveaus van de organisatie verbeteringen opspoorst en doorvoert. De cyclus wordt meestal als cirkel weergegeven en bestaat uit vier onderdelen:

- plan, plannen van activiteiten en het stellen van doelen;
- do, uitvoeren van de geplande activiteiten;
- check, nagaan in hoeverre de afgesproken doelen zijn gerealiseerd;
- act, analyse van afwijkingen en aanpassen van het proces.

Organisaties die deze cyclus niet rond maken, missen structureel lerend vermogen.

Het managementmodel komt tot leven in de manier waarop het wordt gebruikt en toegepast. Het INK heeft daartoe vijf principes geformuleerd, vijf fundamentele kenmerken van een excellente organisatie:

- *Leiderschap met lef*: de leiding stelt een uitdagende koers vast, draagt die duidelijk uit, luistert en leert maar laat niet los, men gaat consequenties niet uit de weg.
- *Resultaatgerichtheid*: iedereen redeneert vanuit de toegevoegde waarde van de verrichte inspanningen en de waardering door de vier groepen belanghebbenden.
- *Continu verbeteren*: resultaten worden systematisch met de oorspronkelijke doelstellingen vergeleken, het zoeken naar structurele verbeteringen is gewoon.
- *Transparantie*: de organisatie kent geen belangrijke geheimen of verborgenheden, doelen, taken, resultaten, kosten zijn bekend en voor het collectief en het individu vastgelegd.

- *Samenwerking*: bureaucratie wordt bestreden, samenwerking is normaal, zowel intern als extern met ketenpartners.

De praktijk is dat vrijwel elke manager in de Nederlandse overheid met dit model bekend is. Hoewel het INK-managementmodel wordt gerelativeerd, wordt het niet verlaten. Het wordt ook gebruikt als ondergrond voor een thematische analyse: informatiemanager-varianten waarin de nadruk niet op de organisatie als geheel ligt, maar op een bepaalde functie ervan.

Het concept Antwoord©

Antwoord© komt uit de publieke dienstverlening voort, geïnspireerd door verbeterende prestaties van private dienstverlening. In 2005 presenteerde de VNG-commissie Gemeentelijke Dienstverlening haar visie: het Klant Contact Centrum (KCC) wordt het unieke *portaal* waar burgers, bedrijven en instellingen voor alle producten en diensten van de overheid en de ketenpartners terecht kunnen. De consequentie van deze visie is dat in 2015 het gemeentelijke KCC nagenoeg alle vragen van burgers, bedrijven en instellingen aan overheid en ketenpartners via alle kanalen moet kunnen afhandelen (loket, internet, balie, telefoon, post). Een KCC dat 80% van de eerste contacten met de burger direct afhandelt, is sterk gericht op en gebaat bij deregulering, vereenvoudiging en digitalisering. De verbeterambities zijn duidelijk: kanaalverbetering, organisatievernieuwing, productvereenvoudiging en digitalisering.

De burger moet zelf de regie over het gebruik van zijn gegevens kunnen voeren

Het daadwerkelijk in samenhang doorvoeren van deze ambities raakt de organisatie in al haar facetten. De burger en de KCC-medewerkers moeten internet en telefoon in samenhang kunnen gebruiken. De gemeente moet over het gebruik van de kanalen en de wijze waarop producten en diensten (ook van andere overheidsorganisaties) via die kanalen worden aangeboden, hebben nagedacht. Daarnaast is inzicht nodig in de gegevens en de afspraken die daarover zijn gemaakt. De burger moet zelf de regie over het gebruik van zijn gegevens kunnen voeren.

Dit stelt hoge eisen aan de informatiehuishouding en aan de procesvoering van de gemeente. Het KCC zal greep op het burgercontact moeten hebben en

daarbij veel processtappen zelfstandig afhandelen. De gemeente moet de processen en de besturing daarvan veranderen.

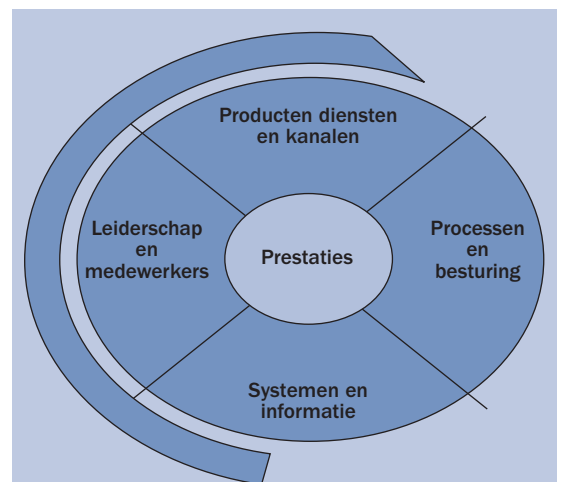
Om in 2015 voor de gehele overheid de ingang te kunnen zijn, moeten gemeenten op alle genoemde terreinen innoveren. Alle organisatieaspecten die daarbij worden geraakt, zijn in Antwoord[®] tot vijf aandachtsgebieden geclusterd, gekoppeld aan een ontwikkelgang in vijf fasen.

- de kern zijn de prestaties. Deze zijn het bestaansrecht van het concept en staan in het model centraal: sneller klaar, meer gemak en service, lagere kosten,
- bouwsteen 1: *producten, diensten en kanalen*, de wijze waarop de gemeente de burger producten en diensten aanbiedt; belangrijk is dat ze worden gespecificeerd via de verschillende kanalen (balie, telefoon, e-mail, internet, post) waartussen de burger moet kunnen wisselen,
- bouwsteen 2: *processen en besturing*, de manier waarop de gemeente processen tussen frontoffice en backoffice organiseert en het leveringsproces wordt bestuurd, verbeterende dienstverlening doet een groot beroep op procesmanagement,
- bouwsteen 3: *systemen en informatie*, de functionaliteit (computerapplicaties en systemen) en de organisatie van de informatiehuishouding om prestaties te kunnen leveren, een organisatiebrede architectuur is cruciaal,
- bouwsteen 4: *leiderschap en medewerkers*, de capaciteit en de competenties van medewerkers en management in de gemeente, het professioneel afhandelen van klantcontact is een vak dat in belangrijke mate bepalend is voor het beeld dat burgers van de overheid hebben.

In Antwoord[®] worden de vijf fasen op weg naar een overheidsbreed contactcenter als volgt omschreven:

- Fase 1: dienst geeft antwoord: de gemeente heeft voor enkele productclusters een aparte *frontoffice* met eigen contactgegevens en kanalen, het contact tussen burger en gemeente verloopt voornamelijk via fysieke balies en telefoon.
- Fase 2: kanaal geeft antwoord: de gemeente heeft per kanaal één duidelijke ingang, de gemeente heeft één telefoonnummer, één website en een geconcentreerde balie, de dienstverlening per kanaal bestaat uit meer producten en diensten, de kanalen worden nog niet in samenhang bestuurd.

- Fase 3: frontoffice geeft antwoord: in de *frontoffice* komen alle distributiekkanalen samen, het maakt voor de burger niet uit welk kanaal hij kiest, de vraag hoeft maar één keer te worden gesteld en het antwoord is juist en volledig, complexe vragen worden aan de *backoffice* doorgegeven.
- Fase 4: gemeente geeft antwoord: de *frontoffice* voert de regie op de afhandeling van het contact met de burger, samengestelde klantvragen worden in enkelvoudige onderdelen bij de *backoffice* in een bewaakt regime uitgezet, de *frontoffice* is voor de gemeentelijke producten proactief.
- Fase 5: overheid geeft antwoord: de gemeente is de ingang voor alle vragen aan de overheid en handelt tachtig procent daarvan in één keer af, de gemeentelijke *frontoffice* voert de regie op de keten.

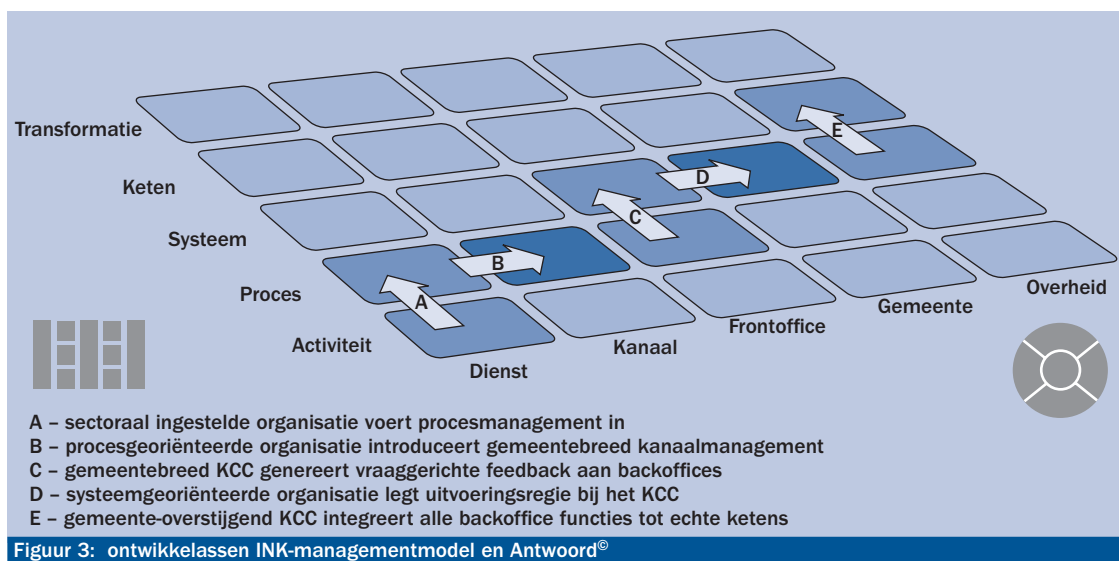


Figuur 2: kern en bouwstenen

In de praktijk groeit het concept (zie figuur 2) snel in bekendheid en populariteit. Het wordt als een soort overzichtelijk innovatiewiel gezien, dat naar een hoger niveau kan worden gerold, mits er geen aspecten worden vergeten. Wel bestaan er nog veel vragen. Wat is bijvoorbeeld het verschil tussen kleine en grote organisaties, welk aspect moet het eerst worden aangepakt?

Conceptueel totaalbeeld

Op het eerste gezicht lijken beide concepten hetzelfde te doen: benoemen en toetsen van organisatieaspecten zoals leiderschap en processen, vanuit de doelstelling dat prestaties beter worden: hogere snelheid, lagere kosten, grotere klanttevredenheid. Beide concepten stellen dat de organisatie vijf ont-



Figuur 3: ontwikkelklassen INK-managementmodel en Antwoord®

wikkelfasen doorloopt. Bovendien passen de vijf INK-kenmerken van een excellente organisatie in beide modellen. De kernboodschap van Antwoord® betekent immers een uitdagende koers waarop het INK doelt met *leiderschap met lef*. En *resultaatgerichtheid* staat ook in Antwoord® centraal, zelfs letterlijk in het midden van het plaatje. Het meerjarengroeperspectief van Antwoord is alleen realistisch als het met *continu verbeteren*, *samenwerking* en *transparantie* gepaard gaat.

Op basis van de eerste indruk wordt daarom nogal eens de conclusie getrokken, dat het INK-managementmodel en Antwoord® hetzelfde beogen en de materie ietwat afwijkend hebben geclusterd (de organisatiecomponenten) en gefaseerd (de ontwikkelstadia).

Bij nauwkeuriger bestudering komen ook duidelijke verschillen naar voren. INK is op organisatiebeheersing gericht en op het vergroten van het leer- en verbetervermogen, ongeacht doelstelling en inrichting van de organisatie. Antwoord® is uitgebracht met een expliciete missie, namelijk het professionaliseren en versterken van burgercontact aan de voorkant van de overheidsdienst.

Een organisatie die langs de fasering van INK wil ontwikkelen, verbetert de beheersbaarheid en het verbetervermogen van de organisatie in algemene zin. Kenners van het INK-managementmodel weten, dat elke fasesprong eigen hindernissen heeft. In een ontwikkeling van 1 naar 2 moeten mensen de dominantie van hun vak, hun ambacht, aan processturing opofferen. Van fase 2 naar fase 3 moeten zij een geoptimaliseerd proces door klantwensen laten 'verstoren'. Van 3 naar 4 wordt ook nog het primaat van de eigen organisatie aan de keten opgeofferd.

Een organisatie die langs de fasering van Antwoord® wil ontwikkelen, kiest voor het primaat van een verbeterd burgercontact. Een fasesprong van Antwoord® kent specifieke hindernissen. Een organisatie die van fase 1 naar fase 2 ontwikkelt, moet elk kanaal zo snel mogelijk een organisatiebrede werking kunnen geven en dat trekt al snel een zware wissel op competenties van zittende medewerkers en van het kennismanagement. De ontwikkeling van fase 2 naar fase 3 vereist aanwezigheid en gebruik van doeltreffende klantinformatiesystemen en in de sprong van fase 3 naar fase 4 worden resultaatsturing en werkstroombesturing cruciaal.

Zodra de positie en koers van de organisatie eenmaal zijn bepaald, dienen zich de barrières aan

De twee ontwikkelingsfaseringen hebben hun eigen bestaansrecht en logica. Om duidelijk te maken waarin het verschil zich uit, zijn de ontwikkelklassen van het INK-managementmodel en het concept Antwoord® tegen elkaar afgezet (figuur 3). Zo ontstaat een gestructureerd veld van ontwikkelmogelijkheden, dat duidelijk maakt welke ontwikkelroute organisaties (bewust of onbewust) kiezen. Een sterke groei langs de Antwoord®-as staat niet los van de ontwikkeling langs de INK-as, maar een duidelijk primaat ('waar gaat het ons op dit moment om?') is wel zeer behulpzaam bij het bepalen van prioriteiten en het begrijpen van hindernissen. Beide modellen helpen op een eigen manier bij

het ontwikkelen, waardoor zij een eigen accent aan de ontwikkeling meegeven. Als dat een bewust gekozen accent is, is dat een goede zaak, zo niet, dan bevordert de modelkeuze onbewust een ontwikkeling die misschien niet het belangrijkste was. Het is dus aan te raden van een projectleider niet zonder meer de toepassing van een denkkader te vragen maar ook te vragen om onderbouwing van de keuze van het denkkader dat hij of zij wil gebruiken.

Zijn er in de organisatie mensen die beide denkkaders redelijk beheersen, dan kan er van de interferentie tussen ontwikkelingen op beide assen veel worden geleerd. Als het INK aangeeft dat er nog geen greep op de procesvoering is, verwacht dan niet dat het aanbrengen van een 'procesknip' tussen *frontoffice* en *backoffice* snel verloopt en gemakkelijk te implementeren is. Een organisatie die zich nog 'laag' in Antwoord[®] bevindt, kan zich af-

zonder dat er een synchronisatiebeleid is afgesproken. De registratie is per beleidsterrein opgezet en een integrale klant- en contacthistorie is niet opgebouwd. Veelal bestaat er ook geen krachtig architectuurbeleid, gericht op het bereiken van een gemeentebrede informatiehuishouding.

Eenvoudige dienstverlening zal tot veel *redesign* van processen leiden. Veel gemeentelijke producten, die op zichzelf uitstekend geschikt zijn voor rechtstreekse levering door een zelfstandige *frontoffice*, kunnen niet zonder vereenvoudiging aan de *frontoffice* worden overgelaten. Bij veel producten worden in de aanvraagfase toetsingen gevraagd die alleen door een inhoudelijk geschoolde medewerker kunnen worden uitgevoerd. Ook ontbreken dwarsrelaties in de processen. Hier zijn stroomlijning en vereenvoudiging nodig die goed zijn voor de burger, maar ook noodzakelijk voor *frontoffice* levering. Bij bepaalde producten is daarvoor evenwel een raadsbesluit nodig.

Daarnaast zullen medewerkers belangrijke *frontoffice*-competenties missen (de gemiddelde balie-medewerker is bijvoorbeeld wel klantvriendelijk, maar niet gewend en in staat klantvragen te verhelderen en gemeentebreed te denken). Opleiden heeft uiteraard een positief effect, maar er zijn medewerkers die veel tijd voor hun ontwikkeling nodig hebben of die de noodzakelijke competenties nooit volledig kunnen verwerven.

Als klap op de vuurpijl dient zich ook nog een gemeentebrede reorganisatie aan, want *frontoffice*-vorming in een overwegend functionele hoofdstructuur betekent reorganiseren. Een snelle afhandeling van burgervragen vergt een gemeentebreed werkende, regisserende *frontoffice* die verschillende vakafdelingen aanstuurt, liefst in combinatie met een procesmatig werkende *backoffice*-indeling. Een gemeentebrede kanteling is echter een hoge prijs voor een overheidsorganisatie. Bovendien bestaat het risico, dat een reorganisatie in de eerste periode het omgekeerde bereikt van wat werd beoogd, geen klantgerichtheid maar juist interne gerichtheid.

Bij een opstapeling van hindernissen is een bescheiden verandering te prefereren. Een gemakkelijke uitweg is de ontwikkeling tot optische verbeteringen te beperken, die aan de buitenkant van de organisatie waarneembaar zijn en direct resultaatverbeteringen met zich meebrengen. Echte klantgerichtheid laat dan wel jaren op zich wachten.

Bestaat er een andere weg dan het reduceren van de ambities? Het minste dat kan worden gedaan, is alle energie te steken in het zoeken naar interven-

In de aanvraagfase worden toetsingen gevraagd die alleen door een inhoudelijk geschoolde medewerker kunnen worden uitgevoerd

vragen of het zinvol is veel energie in het professionaliseren van de bestaande, 'oude' procesvoering te steken.

De conceptuele invalshoek, mits gebaseerd op (een lichte vorm van) positiebepaling, geeft een goed zicht op de veranderkundige opgave waarvoor een organisatie zich gesteld ziet. Dit is geen pleidooi om de INK-positiebepalingen voortaan dubbel uit te voeren met ook nog een Antwoord-variant, maar wel om oog op beide invalshoeken te houden. Goed modelgebruik kan de basis voor doeltreffende veranderkundige interventies zijn.

Veranderkundig perspectief

Zodra de positie en koers van de organisatie eenmaal zijn bepaald, los van de vraag met welk denkkader de koers is uitgezet, dienen zich de barrières aan. Hier volgt een bloemlezing van veelvoorkomende belemmeringen.

Een gemeente die haar klantcontact wil professionaliseren, loopt tegen veel belemmeringen op. Om te beginnen ontbreken veelal de informatievoorzieningen waarmee de sprong vooruit moet worden gemaakt. De meeste gemeenten hebben nog geen geïntegreerde klantinformatie. Burgers komen in meerdere registraties tegelijkertijd voor,

ties met de meeste slaagkans en verandering zo gericht mogelijk in te zetten. Het antwoord op deze vraag wordt gezocht in een vrije en sterk versimpelde interpretatie van de veranderkleurentheorie van De Caluwé en Vermaak. Verschillende veranderstijlen hebben in de worstelingen rondom dienstverlening uiteenlopende effecten. In het kader zijn verschillende stijlen naast elkaar gezet.

Conclusies

Dit palet leidt tot enkele conclusies. Allereerst wordt onderstreept dat hoewel het (blauwe) ontwerpdenken onmisbaar is, voor het (geel) bouwen van coalities in het college van b&w en in de ambtelijke organisatie voldoende tijd moet worden uitgetrokken. Wie te vroeg met ontwerpen van processen en systemen begint, zal stuiten op de klacht dat de organisatie te zwaar wordt belast met zaken die niet het grootste belang hebben en waarvan het effect wordt betwijfeld. Juist door het ontbreken van politieke druk is een vorm van 'sponsoring' bepalend voor slaagkans en verandervermogen. Er bestaat de kans dat de sociale dienst, de afvalinzameling en de vergunningverleners direct met professionalisering van klantcontact zijn gebaat en dat zij op alle managementniveaus als sponsor voor dienstverleningsverbeteringen willen fungeren, mits zij tempo, richting en invulling van de verbetering kunnen medebepalen. Dat geeft hen de gelegenheid naar winsituaties te zoeken, eigen argumentatie op te bouwen en 'verbouwings'-perikelen tijdig te voorkomen. De tweede conclusie is dat het (blauwe) ontwerpdenken ook in tweede instantie niet te dominant mag worden. Juist omdat vraaggerichte dienstverlening een nieuw terrein is, moet er royaal ruimte

zijn voor de groene koers, eigen initiatief, voortschrijdend inzicht en leren van fouten. Van een organisatie die in termen van INK ambachtelijk opereert en kanalen voor Antwoord[®] wil versterken, mag men niet verwachten dat proces- en systeemontwerp in één keer goed zijn. Het is raadzaam al werkende kortcyclisch te vernieuwen, met momenten van *feedback* en aanpassing en om ruimte voor eigen verbeterinitiatieven te creëren. De (al of niet reeds aanwezige) kwaliteitshandvesten met normen voor prestaties in de richting van de burger zijn een concreet richtsnoer en prikkel voor de te bereiken resultaten, een nuttige 'rode' aanvulling op de groene stijl. Overigens zullen deze aanvullingen zich pas aandienen vanaf INK-fase 2 en Antwoord-fase 2, waar procesmatig werken en het meten van resultaten regulier geworden is.

Een te open stijl werkt niet, want die staat te zeer op gespannen voet met de grote rol die de informatievoorziening moet vervullen

De derde conclusie is dat een te open (witte) stijl in de veranderopgave niet werkt, want die staat te zeer op gespannen voet met de grote rol die de informatievoorziening moet vervullen. Gemeenten met een open stijl wordt aangeraden een organisatiebrede visie op te stellen die toont waar de organisatie als geheel naartoe wil groeien. Dat geeft houvast, ook voor vervolgstappen die wat blauwer en roder worden uitgevoerd.

	Geel	Blauw	Rood	Groen	Wit
Associatie	De zon: machtsdenken	Blauwdruk: ontwerpdenken	Bloed: menselijk handelen	Natuur: groeien en leren	Geen planmatige inkleuring
Ideaalbeeld	mensen zien collectieve belangen en kunnen het eens worden	verandering is maakbaar en kan planmatig tot stand komen	als je mensen de juiste prikkels en middelen geeft, gaat de rest vanzelf	de lerende organisatie, mensen mogen fouten maken en verbeteren	probleembesef en vrije creativiteit leiden tot spontane evolutie
Veranderdenken	coalities maken	ontwerpen en strak plannen	mensen mobiliseren	leren moet je willen en kunnen	speel in op beweging
Leidend in de verandering is	de machtsbalans	oplossingen ontwerpen	doelen en beloningen	leervermogen	vrije evolutie
Valkuil	Lose-lose spiraal, oneindige machtsstrijd	ongeduld, de mens wordt vergeten	softe benadering zonder harde resultaten	geen oog voor onwil, geen harde resultaten	oneindig evalueren, laissez-faire
Relevantie voor verbetering van gemeentelijke dienstverlening	Zeer bruikbaar bij het 'sponsoren' van dienstverleningsinitiatieven	cruciaal voor procesdenken en nieuwe informatiesystemen	nuttig bij de inzet van instrumenten zoals kwaliteitshandvesten	belangrijk als vervolg op de ontwerpfase	verlammend voor gemeentebrede verbeteringen van de informatievoorzieningen

Kader 1: verschillende veranderstijlen

Rechtsstaat zonder zelfkritisch en zelfreinigend vermogen

Wetenschappers, advocaten en leden van de Hoge Raad waarschuwden onlangs tegen uitholling van de rechtsstaat, onder meer wegens de antiterrorismewetgeving.² Waar politieke, bestuurlijke en ambtelijke gezagsdragers hun bevoegdheden misbruiken, wordt de rechtsstaat op een andere manier bedreigd. Dat is het geval in de zaak Spijkers. Hij weigerde een immorele opdracht uit te voeren en hij ondervond daarvan sindsdien gevolgen.

De kafkaëske lotgevallen van Spijkers zijn verbonden met ongelukken met AP-23 landmijnen op 18 juli 1983 en 14 september 1984. Bij het eerste ongeval kwamen zeven dienstplichtige militairen om het leven en raakten negen zwaar gewond doordat in een leslokaal van Defensie een mijn ontplofte. Het tweede ongeval vond plaats bij een proefneming met de AP-23 landmijn. Daarbij werd Ovaa, een burger in dienst bij Defensie, gedood.

Dat Defensie die opdracht aan Spijkers gaf, is door Defensie ontkend en bevestigd

Spijkers, bedrijfsmaatschappelijk werker bij Defensie, kreeg op de dag van het ongeval in 1984 een dienstopdracht om weduwe Ovaa-Van den Broek te bezoeken en te vertellen dat Ovaa door eigen onvoorzichtigheid was omgekomen, terwijl de opdracht van het ongeval nog niet was onderzocht. Dat Defensie die opdracht aan Spijkers gaf, is door

Defensie ontkend en bevestigd; ontkenning en bevestiging komen later in dit artikel aan de orde.

Formeel beschouwd voerde Spijkers de opdracht uit, maar hij maakte Ovaa-Van den Broek duidelijk dat hij het met dat standpunt niet eens was: een gewetensvolle weigering van een opdracht wegens het onrecht dat zij impliceert.³ Door Spijkers' inzet nadien verhinderde hij dat de zaak in de doofpot ging. Hij dwong de minister van Defensie uiteindelijk in 1997 tot erkenning van aansprakelijkheid van Defensie voor de dood van Ovaa.⁴ De Nationale ombudsman toonde in 1999 inderdaad aan dat het ministerie van Defensie al in 1970 wist dat het ontstekingsmechanisme van de AP-23 landmijn een levensgevaarlijke ontwerpfout bevatte.⁵ Waren in 1970 adequate maatregelen getroffen, dan waren de ongevallen in 1983 en 1984 niet gebeurd, aldus de Ombudsman.⁶

Spijkers' leven werd verwoest door toedoen van politieke, bestuurlijke, rechterlijke en ambtelijke gezagsdragers namens de Nederlandse staat. We reconstrueren het optreden van sommige van die gezagsdragers op grond van documenten en toetsen het aan rechtsstatelijke eisen waaraan zij zijn gebonden, zoals verwoord in de Behoorlijkheidwijzer⁷ van de ombudsman. Het werkelijke aantal gezagsdragers dat bij de zaak was betrokken en het aantal relevante beslissingen en handelingen was een veelvoud. De auteurs hebben overwogen slechts rollen te noemen en geen namen van degenen die ze vervulden. Wegens de reeds verschenen publicaties over de zaak zou anonimisering betekenisloos zijn. Dat neemt niet weg dat jegens de betrokkenen de grootst mogelijke zorgvuldigheid past. Daarom zijn de normen, gesteld in de jurisprudentie van HR en EHRM, strikt in acht genomen. Daarbij is van belang dat het publieke rollen

[1] Sokje van Oest is de *nom de plume* voor de auteurs van dit artikel, studenten die in het kader van het vak Beroepsethiek aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam met dr. mr. J. van der Vliet de zaak Spijkers onderzochten: Martijn Anneveld, Bo Bouw, Stephanie Brown, Ernst Dijkhoorn, Debbie van Hulsen, Robert Koning, Kim Koops, Annebel van Meegen, Melike Sagdinc, Lyn Tjon Soei Len en Olivier Woerde. Sokje is een referentie in bescheidenheid aan Socrates en Van Oest verwijst naar een historisch slachtoffer van maatschappelijk en juridisch onrecht.

[2] G.J.M. Corstens, Dijkdoorbraken in de strafrechtspleging, *NJB* 2005, p. 289. Interview met mr. I. Weski, *Intermediair*, 14 december 2006. Rede van senator dr. B. Böhrer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wet politiegegevens door de Eerste Kamer, *Handelingen I* 2006/2007, 35, p. 1063-1065.

[3] Nationale ombudsman, rapport 1999/175, p. 224.

[4] Op. cit., p. 287.

[5] Op. cit., p. 257.

[6] Op. cit., p. 260.

[7] <<http://www.ombudsman.nl/pdf/Behoorlijkheidswijzer.pdf>>.

betreft en dat het algemeen belang van rechtvaardigheid en rechtsstaat in het geding is. De vaststelling en de interpretatie van feiten en de evaluatie zijn vanzelfsprekend voor discussie vatbaar. In geval van gerede twijfel bleven beslissingen en gedragingen onbesproken. Voor het overige moet het artikel worden gelezen onder het voorteken van de clausule “Indien ... het geval is, dan ...”, omdat volstrekte zekerheid niet is te verkrijgen.

Proces-verbaal P4/85

Het ongeval waarbij Ovaa omkwam, deed zich tijdens een proefneming met een AP-23 landmijn voor. De mijn die Ovaa fataal zou worden, ging in eerste instantie niet af.⁸ Conform het geldende algemene veiligheidsvoorschrift wachtte Ovaa vijf minuten – de zogeheten vertragingstijd – en naderde de mijn omzichtig om die op veilig te zetten.⁹ Toen Ovaa bij de mijn hurkte, ontplofte deze. Blijkens het rapport van de ombudsman uit 1999 had Defensie belang bij het afwijzen van aansprakelijkheid voor het ongeval. Daarom was voor Defensie de belangrijkste conclusie uit het Marechausseeonderzoek door luitenant-kolonel Fabius en opperwachtmeester Martens in proces-verbaal P4/85, dat Ovaa onvoorzichtig had gehandeld. Ovaa handelde ‘naar eigen goeddunken’, volgde ‘op onverklaarbare wijze zijn eigen veiligheidsprocedure’ en ‘conformeerde [zich niet] aan het gebruikelijke veiligheidsgedrag’.¹⁰ Deze passages uit het proces-verbaal boden steun aan het standpunt van het ministerie: Ovaa had zijn dood aan zichzelf te wijten.¹¹ De Nationale ombudsman maakte in zijn rapport melding van een informele, afwijkende procedure doch onderzocht die niet, omdat hij het onjuist achtte dat die niet was vastgelegd in de interne order Munitieveiligheid van de Commissie van Proefnemingen van MBA-1. Daarom had het meer voor de hand gelegen het gedrag van Ovaa te beoordelen aan de hand van de veiligheidsprocedure die wel schriftelijk was vastgelegd. Dat in het ontstekingsmechanisme van de mijn een levensgevaarlijke ontwerpfout school, was slechts indirect uit het proces-verbaal af te leiden.¹² De geschiedenis van de mijn kwam wel op verschillende plaatsen aan de orde, maar de duidelijkste verwoording van de ontwerpfout in de eindconclusie luidde: ‘De ontsteker van de mijn mortier AP-23 LOT AI 68-2 wordt niet gemodificeerd en is in zijn oude vorm thans nog in de bewapening.’¹³ Opmerkelijk is dat Defensie een kopie van het proces-verbaal naar het ABP stuurde, maar daaruit wegliefte de passage waaruit de ontwerpfout is af te leiden. In de kopie staat dus slechts de door de Marechaussee gereconstrueerde voorstelling

van het handelen van Ovaa. Het ABP stuurde deze kopie naar het ministerie van Financiën; op grond daarvan stelde dit ministerie – niet verwonderlijk – dat het ABP geen regresvordering had voor het nabestaandenpensioen van Ovaa-Van den Broek. Defensie was immers volgens deze bloemlezing uit het proces-verbaal niet voor de dood van Ovaa aansprakelijk.

Wegens de reeds verschenen publicaties over de zaak zou anonimisering betekenisloos zijn

P4/85 legde een zekere nadruk op verwijten aan Ovaa, gebaseerd op verklaringen over ‘ongeschreven veiligheidsprocedures’. Waarschuwingen over hoe te handelen in geval van een ‘weigeraar’ werden volgens het proces-verbaal en volgens hun verklaring aan Ovaa gegeven door Andriessen, Trauerbach en Schelling. Juister was geweest het gedrag van Ovaa aan de destijds geldende schriftelijke veiligheidsinstructie te toetsen. Die toets wees niet uit dat Ovaa ‘naar eigen goeddunken’ handelde, doch dat Ovaa precies handelde volgens de gelden-

Juister was geweest het gedrag van Ovaa aan de destijds geldende schriftelijke veiligheidsinstructie te toetsen

de veiligheidsprocedure.¹⁴ Munitie-expert kolonel Margherita concludeerde (naar verluidt op basis van bestudering van video-opnamen van het ongeval) dat Ovaa de veiligheidsprocedure secuur had gevolgd en ‘zo voortreffelijk en bedachtzaam [had] gewerkt als maar (...) mogelijk [was]’.¹⁵ Hij merkte weliswaar ook op dat men Ovaa een ander vaktechnisch oordeel had gegund, maar die formulering verwijst naar de tragische afloop van de proefneming en niet naar verkeerd optreden van Ovaa. Margherita noemde nadien het proces-verbaal suggestief en in sommige opzichten tendentius.¹⁶ De verwijten aan Ovaa in het proces-verbaal waren, zo beschouwd onjuist, werden niet gedragen door het onderzoek en gaven steun aan het standpunt van Defensie dat Ovaa door eigen onvoorzichtigheid was gestorven. Fabius en Martens hebben daardoor beginselen van formele behoorlijkheid geschonden en hun plicht tot onpartijdige waarheidsvinding verzaakt (art. 6 Politiewet). Indien zij opzettelijk handelden, schonden zij tevens beginselen van

[8] Op. cit., p. 61.

[9] Op. cit., p. 273.

[10] Proces-verbaal P4/85, p. 16.

[11] Nationale ombudsman, rapport 1999/175, p. 275.

[12] Op. cit. p. 171.

[13] Proces-verbaal P4/85, p. 15.

[14] Aldus ook de Nationale Ombudsman, rapport 1999/175, p. 273.

[15] Nationale ombudsman, rapport 1999/175, p. 64-65.

[16] Op. cit. p. 102.

materiële behoorlijkheid en pleegden zij bovendien een ambtsmisdraging en misschien zelfs valsheid in geschrifte. Dergelijk opzet is echter niet aantoonbaar.

Bunnik schond criteria van behoorlijkheid door voorbarig en herhaaldelijk te beweren dat Defensie niet aansprakelijk was

Ovaa-Van den Broek kreeg ten lange leste in 1989 inzage in een gedeelte van P4/85, al moest zij die inzage via een WOB-verzoek afdwingen.¹⁷ In de woorden van de ombudsman: '[Het trekt] de aandacht dat het Ministerie de weduwe zeer langdurig heeft gedwarsboemd in haar pogingen om kennis te nemen van alle stukken die op het ongeval betrekking hebben.' Fabius gaf toelichting, omdat de commandant van de Marechaussee in een notitie had geadviseerd door de verbalisanten uitleg te laten geven, onder meer omdat anders uit 'P4/85 mogelijk de indruk zou kunnen gaan ontstaan dat Ovaa onverstandig zou hebben gehandeld[.]'¹⁸ De passage impliceert dat die indruk volgens de com-

kers enerzijds en Defensie anderzijds. Gezagsdragers hebben namens Defensie ruim twaalf jaar van het proces-verbaal gebruik gemaakt, dat stelde dat Ovaa zijn dood (mede) aan zichzelf te wijten had, om politieke, civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de dood van Ovaa te ontwijken, een standpunt dat zij volgens de ombudsman in redelijkheid niet konden innemen.²⁰

Defensie wees bij herhaling en expliciet alle aansprakelijkheid af, onder anderen bij monde van plaatsvervangend directeur burgerpersoneel Bunnik en van minister Voorhoeve.²¹ Bunnik was een van de hoogste superieuren van zowel Ovaa als Spijkers. In die lijn paste de dienstopdracht (onder verantwoordelijkheid) van Bunnik aan Spijkers om mevrouw Ovaa-Van den Broek onwaarheid te vertellen. Een woordvoerder van Defensie bevestigde in 1997 tegenover *NRC Handelsblad* dat die opdracht aan Spijkers was gegeven.²² De aangevoerde reden is, zoals *NRC Handelsblad* concludeert, zacht gezegd niet aannemelijk: de woordvoerder deelde mee dat Spijkers de opdracht (op 14 september 1984) kreeg naar aanleiding van proces-verbaal P4/85, gedaand 12 april 1985.

Bunnik schond criteria van behoorlijkheid (wellicht via de opdracht aan Spijkers, maar in elk geval) door voorbarig en herhaaldelijk te beweren dat Defensie niet aansprakelijk was. Hij heeft al dan niet opzettelijk de feiten tegenover de nabestaanden van Ovaa verdraaid, valse verklaringen afgelegd en, indien hij dit opzettelijk deed, heeft hij zich schuldig gemaakt aan valsheid in geschrifte en aan misbruik van bevoegdheden door Ovaa-Van den Broek op het verkeerde been te zetten.²³ Bovendien schond hij het criterium van redelijkheid. Hij moest alle relevante feiten en omstandigheden vergaren, de betrokken belangen wegen en tot een redelijke uitkomst komen. Volgens het beginsel van evenredigheid moest hij daarbij rekening houden met mogelijke gevolgen voor betrokkenen. Volgens het beginsel van rechtszekerheid mocht hij gerechtvaardigde verwachtingen niet beschamen. De uitkomst van zijn weging voor en na het verschijnen van het proces-verbaal was echter onredelijk. Voordien, omdat het ontbrak aan een feitelijke grondslag voor de ontkenning van aansprakelijkheid. Nadien, omdat zorgvuldige lezing van het proces-verbaal en bijlagen, gepaard met de kennis die Bunnik had of behoorde te hebben, niet tot de ontkenning van aansprakelijkheid kon leiden. Bunnik heeft daarom verzuimd gelijke zorg en respect te betrachten en de rechten van de nabestaanden van Ovaa en van Spijkers geschaad door ongefundeerde beweringen en onwaarheden

Een oorspronkelijk niet-medisch probleem (te weten een verstoorde arbeidsverhouding) werd door RBB en Defensie gemedicaliseerd

mandant onjuist zou zijn. Volgens het rapport van de Ombudsman is aannemelijk dat Fabius precies die indruk bij Ovaa-Van den Broek heeft gewekt door te zeggen dat haar man (mede) door eigen onvoorzichtigheid om het leven was gekomen.¹⁹

Bunnik

Proces-verbaal P4/85 was de inleiding tot de wederwaardigheden tussen Ovaa-Van den Broek en Spij-

[17] Op. cit. p. 286.

[18] Op. cit. p. 174. De commandant overwoog tevens dat uitleg was vereist wegens de complexiteit van de materie en omdat de indruk zou kunnen ontstaan dat Defensie gegevens over het optreden van Ovaa achterhield.

[19] Op. cit. p. 224, p. 277.

[20] Op. cit. p. 274-275.

[21] Brief minister dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, 15 november 1996 aan Ovaa-Van den Broek.

[22] Ministerie reageert verkrampt op dossier Spijkers, *NRC Handelsblad*, 12 juli 1997. De ombudsman kwam tot de conclusie dat hij niet kon vaststellen dat de opdracht was gegeven, schriftelijk bewijs ontbreekt. Nationale ombudsman, rapport 1999/175, p. 275-276.

[23] Art. 225 en 365 Sr.

te verkondigen. Zodoende heeft hij ook de beginselen van formele behoorlijkheid geschonden. Al met al schond Bunnik ook het beginsel van professionaliteit volgens de standaard van zijn beroepsgroep.

RBB-artsen

Spijkers weigerde genoemde dienstopdracht en stond de nabestaanden van Ova bij. Defensie besloot (daarom) in 1987 Spijkers uit zijn functie te ontheffen. Dit besluit werd echter in 1991 door de Centrale Raad van Beroep vernietigd.²⁴

In die periode werd Spijkers door bedrijfsartsen van de Rijks Bedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst (RBB) begeleid. Zij deden echter meer dan louter begeleiden, zij achtten Spijkers ongeschikt om zijn werk te hervatten en kwamen tot een oordeel over de psychische gesteldheid van Spijkers zonder hem te hebben gesproken. Zij oordeelden zodoende buiten hun competentie.²⁵ Gerenommeerde psychiaters verklaarden dat Spijkers in psychische zin niets mankeerde en dat hij dus niet arbeidsongeschikt was.²⁶ De RBB-artsen verdraaiden die verklaringen.

Deze verdraaiingen werden aan een onderzoekscommissie voorgelegd. Spijkers werd naar die commissie verwezen na vernietiging van het besluit tot ontheffing door de Centrale Raad van beroep in 1991. Deze commissie, samengesteld uit RBB-artsen, stelde dat Spijkers zich nog eens aan een psychiatrisch onderzoek moest onderwerpen. Psychiater Keilson onderzocht Spijkers en concludeerde dat hij niet leed aan enig psychiatrisch gebrek en niet arbeidsongeschikt was.²⁷ Hij oordeelde dat een oorspronkelijk niet-medisch probleem (te weten een verstoorde arbeidsverhouding) door RBB en Defensie werd gemedicaliseerd.

De uitkomst van dit psychiatrisch onderzoek werd eveneens verdraaid, nu door de onderzoekscommissie. Zij beweerde dat Keilson had vastgesteld dat Spijkers leed aan ziekte of gebrek en daarom arbeidsongeschikt was.²⁸

Crombag schreef over het optreden van de RBB: 'Er is geen twijfel over mogelijk dat het ministerie van Defensie probeert om aan een arbeidsconflict met u [Spijkers] een einde te maken door u psychiatrisch ziek te doen verklaren. De met dat doel geraadpleegde externe psychiatrische deskundigen [die de genoemde *second opinions* opstelden] hebben – en dat strekt hen tot eer – aan deze ontoelaatbare manoeuvre geen medewerking gegeven. Anders lag dat voor [de RBB-artsen], die er blijkbaar geen been in zagen om met hun medische verantwoordelijkheid de hand te lichten. De verdraaiing van

in de psychiatrische rapportages vermelde conclusies is zo flagrant, dat goede trouw uitgesloten kan worden. Als er iemand of iets ziek is, dan is het de organisatie die zulk een gang van zaken duldt of zelfs instigeert.'²⁹ Bovens verklaarde: 'Defensie heeft u bewust willen marginaliseren door u als "psychiatrisch geval" af te schilderen.'

Spijkers' gerechtvaardigde verwachtingen werden beschaamd; de commissie schond daarom ook het beginsel van rechtszekerheid

De RBB-artsen en de onderzoekscommissie misbruikten hun bevoegdheden en schonden beginselen van materiële behoorlijkheid door *second opinions* te verdraaien. Zij pleegden valsheid in geschrifte, indien zij dat opzettelijk deden. Ook de onderzoekscommissie misbruikte haar bevoegdheden. Zij velde immers een zelfstandig oordeel over de arbeidsgeschiktheid van Spijkers zonder hem te hebben onderzocht. Bovendien schond zij het beginsel van redelijkheid, want zij vergaarde niet alle relevante feiten en omstandigheden ter weging, in aanmerking genomen de belangen die in het geding waren. De RBB-artsen en de onderzoekscommissie hebben de schijn van partijdigheid gewekt en dus het beginsel van onpartijdigheid geschonden.

De RBB-artsen schonden het beginsel van professionaliteit door zonder medische grond en buiten hun competentie in dossiers aan te tekenen dat Spijkers in psychiatrische zin ziek was en schonden *a fortiori* hun beroepseed.³⁰ Als 'ambtenaren met een bijzondere training of opleiding' dienen zij uit hoofde van de Behoorlijkheidswijzer immers te handelen volgens de standaard van hun beroepsgroep.

De beslissing van de onderzoekcommissie was slecht gemotiveerd, want gebaseerd op de verdraaiing van de *second opinions* en op het ongefundeerde eigen oordeel van de commissie dat Spijkers aan ziekte of gebrek leed. De beslissing werd dus niet feitelijk en logisch door een kenbare motivering gedragen, die een deugdelijke redenering behelst op grond van feiten en van weging van belangen. Spijkers' gerechtvaardigde verwachtingen werden beschaamd; de commissie schond daarom ook het beginsel van rechtszekerheid. Tevens schond zij het beginsel van *fair play* waar zij Spijkers de kans ontnam zijn standpunt over de verdraaiing van de *second opinions* te verdedigen.

[24] CRvB 31 januari 1991, rolnr. AW1988/653.

[25] Rapport *De zaak Fred Spijkers*, Geneva Initiative on Psychiatry, p. 7-8.

[26] Rapport *De zaak Fred Spijkers*, Geneva Initiative on Psychiatry, p. 14. Brief prof. dr. F.H.L. Beyaert aan Geneva Initiative on Psychiatry, 24 oktober 1997.

[27] Brief dr. H. Keilson aan de RBB, 24 oktober 1991.

[28] Brief commissiesecretaris P van den Heuvel aan het ministerie van Defensie, 12 juni 1992.

[29] Brief prof.dr. H.F.M. Crombag aan Spijkers, 21 april 1993. Verklaring prof. dr. H.M. Dupuis in brief 1 juni 1993, verklaring prof.dr. Van Wijmen in brief aan Spijkers, 24 mei 1993, verklaring dr. J. Reinders in brief aan Spijkers, 10 mei 1993 en verklaring dr.mr. M.A.P. Bovens in brief aan Spijkers, 2 maart 1994.

[30] Behoorlijkheidswijzer <<http://www.ombudsman.nl/pdf/Behoorlijkheidswijzer.pdf>>, p. 6.

Landsadvocaat bij Medisch Tuchtcollege

Het Medisch Tuchtcollege gaf de RBB-artsen in 1992 een officiële waarschuwing wegens hun handelen ten opzichte van Spijkers. De Landsadvocaat ging namens de artsen tegen die beslissing in beroep. De waarschuwing werd teruggedraaid. De Landsadvocaat kende de merites van de zaak en van het optreden van zijn cliënten (de RBB-artsen), althans behoorde die te kennen. De Landsadvocaat

De Landsadvocaat heeft het beginsel van redelijkheid geschonden door onzorgvuldige weging van belangen

wist of kon weten van de valsheid in geschrifte, van het misbruik van bevoegdheden en van het overschrijden van hun competentie door de RBB-artsen en de commissie en behoorde daarnaar te handelen. Een advocaat moet immers nagaan of het standpunt dat hij verdedigt klopt, althans hij mag geen onwaarheden verkondigen en hij mag de rechten van derden niet schenden. Daar de Landsadvocaat de staat vertegenwoordigt, heeft hij een gekwalificeerde verantwoordelijkheid en moet hij de standpunten en belangen van zijn cliënten aan rechtsstatelijke maatstaven toetsen. Desondanks verdedigde hij het handelen van de RBB-

Overigens is de bewering van de landelijk officier dat Spijkers geen nadeel onderzocht, vanzelfsprekend feitelijk onjuist

artsen in de beroepszaak en schetste hij nadien in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep in de ontslagzaak namens Defensie een beeld van Spijkers als psychiatrisch patiënt.³¹

De Landsadvocaat heeft het beginsel van redelijkheid geschonden door onzorgvuldige weging van belangen. Hij heeft niet alle relevante feiten en omstandigheden vergaard, de rechten en belangen van Spijkers niet evenredig gewogen en hij kwam niet tot een redelijke uitkomst. Hij schond het rechtszekerheidsbeginsel, omdat Spijkers mocht verwachten dat de Landsadvocaat geen onwaarheden zou verkondigen. Hij heeft het gelijkheidsbeginsel geschonden door niet gelijke zorg en respect voor de rechten en de belangen van Spijkers te hebben.

Officier van justitie

Mensenrechtenorganisatie Geneva Initiative on Psychiatry (GIP) onderzocht het optreden van de RBB en op haar advies werd in 1996 bij de landelijke officier van justitie in Den Haag aangifte gedaan van valsheid in geschrifte en systematische geestelijke mishandeling van Spijkers door Defensie en door RBB-artsen. De Rijksrecherche onderzocht de zaak. De officier van justitie ging echter niet tot vervolging over, omdat Spijkers 'geen nadeel heeft ondervonden [van een] uitermate kwalijk feit [...] waarvoor vervolging zeker tot de mogelijkheden behoort'.³²

De landelijk officier mocht echter slechts afzien van vervolging op grond van het algemene belang, indien de vervolging geen prioriteit had (wegens schaarste van middelen) en, indien een veroordeling niet haalbaar was.³³ Of Spijkers nadeel heeft ondervonden, doet niet ter zake voor de vervolgingsbeslissing; dat is slechts voor de straftoemeting van belang.³⁴ Overigens is de bewering van de landelijk officier dat Spijkers geen nadeel ondervond, vanzelfsprekend feitelijk onjuist.

Een officier moet staan voor de rechtsstaat. De landelijke officier deed dat niet en schond zodoende het beginsel van materiële behoorlijkheid. Hij gebruikte zijn bevoegdheden tot een ander doel dan waartoe die zijn gegeven door op oneigenlijke gronden en in strijd met de eisen van de rechtsstaat tot niet-vervolging te beslissen. Dat weegt des te zwaarder, omdat hier volgens het oordeel van de officier sprake was van strafbare gedragingen door overheidsdienaren.

De beslissing tot niet-vervolging streed, op dezelfde gronden, met het beginsel van redelijkheid. Gezien de in het geding zijnde (rechtsstatelijke) belangen kon een weging niet in redelijkheid leiden tot de beslissing niet te vervolgen. Hij schond zodoende ook het rechtszekerheidsbeginsel: burgers mogen verwachten dat een officier een dergelijke zaak juist wel vervolgt. De officier heeft daarom ook het beginsel van professionaliteit geschonden.

Het Hof

Spijkers vorderde in 1999 bij het Gerechtshof Den Haag dat de officier van justitie alsnog vervolging zou instellen.³⁵ Het Hof vond dat er zeker redenen waren om vervolging in te stellen en kwalificeerde het optreden van de artsen - verdedigd door de Landsadvocaat - als vatbaar voor strafrechtelijke vervolging. Het Hof schorste echter het strafrechtelijk onderzoek, omdat Spijkers met Defensie in onderhandeling was. Het Hof liet dus de civielrechtelijke kwestie tussen klager (Spijkers) en De-

[31] Defensie weigert eerdere oud-werknemer, *de Volkskrant*, 5 september 1997, p. 8.

[32] Hof 's-Gravenhage, proces-verbaal verhoor in raadkamer, 20 oktober 1999.

[33] G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer (1993) 1999, p. 52.

[34] Corstens 1999, p. 683.

[35] Hof 's-Gravenhage, proces-verbaal verhoor in raadkamer, 20 oktober 1999.

fensie in de beslissing over een opdracht tot vervolging meewegen. Die doet echter strafrechtelijk beschouwd niet ter zake.

Het Hof schond met deze beslissing behoorlijkheidmaatstaven die milder zijn dan de eisen aan de rechter: het schond het motiveringsbeginsel en het beginsel van onpartijdigheid. Het wekte tenminste de schijn van partijdigheid door een verkeerde motivering voor een verkeerde beslissing in het voordeel van overheidsdienaren die met vervolging werden bedreigd. Het Hof miskende het rechtsstatelijke belang van de zaak.

Vermeulen

Wegens een overweging ten overvloede in het arrest van de CRvB uit 1991 over de ontheffing uit zijn functie, diende Spijkers een herzieningsverzoek in. De overweging ten overvloede was dat Spijkers door zijn optreden de vervulling van zijn functie ernstig had bemoeilijkt. De Centrale Raad van Beroep besliste in 1993 dat hij de overweging inderdaad ten onrechte (misleid door de RBB-artsen) had opgenomen, maar wees het verzoek tot herziening af.³⁶ De uitspraak uit 1991 bleef in stand; het ontheffingsbesluit was vernietigd. Defensie ontsloeg Spijkers vervolgens per 1 oktober 1993. Spijkers ging in beroep en de ontslagzaak eindigde in 1997 bij de Centrale Raad van Beroep met een beslissing in het nadeel van Spijkers. Voorzitter van de meervoudige kamer in hoogste instantie was vice-president mr. Vermeulen.³⁷ Vermeulen was eertijds ambtenaar bij het directoraat-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat het ontslag van burgers in dienst van de rijksoverheid behandelde. De RBB ressorteerde onder hem.³⁸ Zijn afdeling had bemoeienis met de zaak Spijkers. Een ondergeschikte van Vermeulen voerde gesprekken over de zaak met de advocaat van Spijkers.³⁹ Vermeulen was dus als ambtenaar bij de zaak Spijkers betrokken geweest.⁴⁰ Journalisten kwamen dit feit op het spoor door wat zij noemden 'partijdig optreden' van Vermeulen bij getuigenverhoren.⁴¹ Rechter Vermeulen had een verschoningsplicht. Hij diende zich actief af te vragen of een procespartij redelijke twijfel over zijn onpartijdigheid zou kunnen koesteren en zijn uitspraak in verband kon brengen met zijn ogenschijnlijke partijdigheid, ongeacht de feitelijke gegrondheid van die twijfel, wegens het rechtsstatelijke belang van onpartijdige rechtspraak. Vermeulen schond zijn plicht tot verschoning en daarmee de eis van onpartijdigheid. Dat weegt des te zwaarder, omdat getuigen en toehoorders zijn optreden ter zitting

grof en partijdig vonden, nog voor zij wisten dat hij eerder bij de zaak Spijkers in een andere functie was betrokken. Vermeulen wekte zodoende de indruk zijn functie als rechter te gebruiken om af-

Het Hof schorste het strafrechtelijk onderzoek, omdat Spijkers met Defensie in onderhandeling was

doening van de zaak Spijkers conform de wensen van Defensie te realiseren. Crombag schreef over 'de onmiskenbare partijdigheid van het arrest'.

Vermeulen schond zijn verschoningsplicht en de eis van onpartijdigheid door een zaak te behandelen waarbij hij via een vroegere werkkring was betrokken, ongeacht zijn toenmalige functie en het tijdsverloop. Hetzelfde geldt voor zaken waarbij collegae waren betrokken.⁴²

Landsadvocaat

De ontslagprocedure kwam in 1997 voor de CRvB. Daar kwam aan de orde dat Defensie aan Spijkers een schikkingsvoorstel had gedaan. Senator Glastra van Loon⁴³ en senator Vis⁴⁴ deden eerder een bemiddelingspoging tussen Defensie en Spijkers. In dat kader had staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling aan Glastra van Loon gezegd dat Spijkers recht op een schadevergoeding had en bedragen genoemd, zo getuigde Glastra van Loon voor de Raad.

Landsadvocaat De Groot ontkende ter zitting dat de staatssecretaris zoiets had gezegd en dat er sprake was (geweest) van onderhandelingen met Spijkers.⁴⁵ Defensie sprak echter al in 1995 met Spijkers' advocaat over schadevergoeding en eeherstel.⁴⁶ Eerder schreef staatssecretaris van Defensie Frinking aan Glastra van Loon en Vis dat Defensie spoedig met Spijkers zou spreken om een definitieve oplossing voor de kwestie te bereiken.⁴⁷ Minister Voorhoeve schreef: 'De Landsadvocaat heeft opdracht gekregen namens Defensie de onderhandelingen te voeren over de mogelijkheden om tot een minnelijke regeling met de heer Spijkers te komen. Defensie heeft daartoe concrete voorstellen gedaan, die in eerste aanleg aanwezigheid van de heer Spijkers zelf en de wederzijdse advocaten en vervolgens in het overleg tussen de wederzijdse advocaten zijn besproken.' Verder berichtte hij dat een 'schikkingsvoorstel van Defensie [...] ook bekend [is] bij de Kamerleden Glastra van Loon en Hoekema'. Beiden hebben in de zaak geïntervenieerd, aldus de minister, en de onderhande-

[36] Rechtbank Den Haag 4 oktober 1993, rolnr. AW93/839.

[37] CRvB 16 oktober 1997, TAR 1997, 231.

[38] *Aanhangsel Handelingen II* 1998/99, nr. 1310.

[39] *Aanhangsel Handelingen II* 1998/99, nr. 1310.

[40] Brief van Crombag, 17 juli 2007.

[41] H. Rijkers in *Katholiek Nieuwsblad*, 24 oktober 1997.

[42] *Leidraad onpartijdigheid rechterlijke macht*, aanbeveling 7.

[43] Prof. mr. dr. J.F. Glastra van Loon was lid van de Eerste Kamer van 1980 tot 1999.

[44] Mr. J.J. Vis was lid van de Eerste Kamer van 1980 tot 1995 en lid van de Raad van State van 1995 tot 2003.

[45] Defensie weigert eeherstel oud-werknemer, de *Volkskrant*, 5 september 1997, p. 8.

[46] Brief Bunnik aan mr. Boone (advocaat van Spijkers), 8 maart 1995. Notitie Bunnik aan directeur juridische zaken ministerie van Defensie, 23 april 1997. Brief van De Groot aan mr. Leijendekker (advocaat van Spijkers), 15 maart 1996. Antwoord minister van Defensie Voorhoeve op Kamervragen waarin dit wordt bevestigd. *Aanhangsel II* 1996/97, nr. 1778.

[47] Brief staatssecretaris Defensie Frinking aan Glastra van Loon en Vis, 9 februari 1994.

lingen werden inmiddels door de advocaten - de Landsadvocaat namens Defensie - gevoerd. Hij besloot met: 'Ik blijf van opvatting dat de pogingen spoedig tot een oplossing te komen moeten worden voortgezet.'⁴⁸

Vermeulen schond zijn plicht tot verschoning en daarmee de eis van onpartijdigheid

Landsadvocaat De Groot beweerde dat niet over schadevergoeding en eetherstel was of werd onderhandeld. Er was geen concreet voorstel. Naar aanleiding van het optreden van Landsadvocaat De Groot schreef staatssecretaris Gmelich Meijling echter aan Glastra van Loon dat hij wel degelijk een 'niet krenterig voorstel tot schadevergoeding' had gedaan.⁴⁹ Ter zitting verklaarde de Landsadvocaat echter dat Spijkers paranoïde was en fictie niet van werkelijkheid kon scheiden: Spijkers had mensen ernstig beschadigd en de zaak Ovaa louter voor eigen belang gebruikt. Defensie had Spijkers

Ter zitting verklaarde de Landsadvocaat dat Spijkers paranoïde was en fictie niet van werkelijkheid kon scheiden

niet krankzinnig verklaard – Spijkers was krankzinnig, zo betoogde De Groot volgens *de Volkskrant*.⁵⁰ Hij bestreed bovendien de getuigenverklaring van Glastra van Loon, die hij typeerde als een verwarde, oude man. Toen Glastra van Loon De Groot wilde weerspreken, ontnam Vermeulen hem het woord. Glastra van Loon was één van de getuigen die door Vermeulen grof werd bejegend.⁵¹ Landsadvocaat De Groot heeft Spijkers ernstig geschaad. Zijn betoog was onwaar en dat wist hij,

althans dat kon en behoorde hij te weten. Volgens schriftelijke verklaring van ten minste een minister en een staatssecretaris werd wel degelijk over schadevergoeding en eetherstel voor Spijkers onderhandeld, al voor 1997.⁵² Hij wist dat, omdat de Landsadvocaat zelf namens Defensie onderhandelde.

Het optreden van de Landsadvocaat jegens Spijkers (en Glastra van Loon) was in strijd met de behoorlijkheid. Zou de Landsadvocaat gereede twijfel aan de gesteldheid van Spijkers of aan de verklaring van Glastra van Loon hebben gehad, dan moest hij die wegens het belang van zijn cliënt vanzelfsprekend verwoorden. De beoordeling van de geestesgesteldheid van Spijkers was echter niet aan hem en aangezien hij zelf namens Defensie met de advocaat van Spijkers onderhandelde, had de Landsadvocaat geen grond de verklaring van Glastra van Loon in twijfel te trekken.

Een advocaat mag geen onwaarheden verkondigen en hij mag de rechten van derden niet schenden, de Landsadvocaat heeft een gekwalificeerde verantwoordelijkheid, omdat hij de Staat vertegenwoordigt. De Landsadvocaat heeft onwaarheid gesproken en dus het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel geschonden: Spijkers mocht verwachten dat de advocaat van de overheid geen onwaarheden zou verkondigen en zorg en respect voor zijn persoon en rechten zou tonen. Hij heeft niet alle relevante feiten en omstandigheden vergaard, althans de rechten en belangen van Spijkers niet evenredig gewogen en hij is zodoende niet tot een redelijke uitkomst gekomen.

KPMG

Media-aandacht voor de ontslagzaak tegen Spijkers bracht aan het licht dat het ontslag verband hield met de mijnongelukken uit 1983 en 1984 en hoe Spijkers door gezagsdragers was bejegend sinds 1984. De Vaste Kamercommissie voor Defensie verzocht de ombudsman een onderzoek naar de ongelukken uit 1983 en 1984 met de AP-23 landmijn in te stellen, niet naar de bejegening van Spijkers. Mevrouw Ovaa-Van den Broek verbond echter de afronding van haar geschil met Defensie aan de zaak Spijkers.⁵³ Staatssecretaris Van Hoof zegde daarop aan de Vaste Kamercommissie een onafhankelijk onderzoek toe.⁵⁴

Volgens overeenkomst tussen Ovaa-Van den Broek, Spijkers en staatssecretaris Van Hoof werd een commissie onder voorzitterschap van prof. Rood ingesteld, die bindend advies zou uitbrengen.⁵⁵ Deze poging strandde en vervolgens werd KPMG in 2000 ingeschakeld om het onderzoek te doen. KPMG schreef aan de opdrachtgevers (Ovaa-Van

[48] Brief minister Defensie Voorhoeve aan drs. R. van Voren, 15 augustus.

[49] Brief staatssecretaris Gmelich Meijling aan Glastra van Loon, 25 september 1997. Glastra van Loon verweet Gmelich Meijling dan ook dat hij zich buiten de procedure had gehouden.

[50] Defensie weigert eetherstel oud-werknemer, *de Volkskrant*, 5 september 1997, p. 8.

[51] Dit alles volgens getuigen van de zitting.

[52] Brief minister Defensie Voorhoeve, 15 augustus 1997 (P/9700391) aan drs. R. van Voren.

Brief staatssecretaris Frinking aan Vis en Glastra van Loon, 9 februari 1994 en brief staatssecretaris Gmelich Meijling aan Glastra van Loon, 25 september 1997.

[53] Opdrachtbevestiging KPMG aan staatssecretaris Defensie Van Hoof, 16 maart 2000.

[54] *Kamerstukken II*, 26 200 X, nr. 36, p. 11.

[55] Brief prof.dr. Crombag, 17 juli 2007.

den Broek, Spijkers en Van Hoof) dat het noodzakelijk was de gehele toedracht van het geschil te onderzoeken en dus ook een oordeel te geven over de dienstopdracht aan Spijkers en de bejegening van Spijkers door het ministerie nadien.⁵⁶ In 2001 werd de opdracht op instigatie van KPMG echter veranderd, men zou summier over het optreden van Defensie rapporteren.⁵⁷

Dat gebeurde in 2002. Van der Knaap was inmiddels staatssecretaris van Defensie. Zijn voorganger Van Hoof verplichtte Defensie het rapport zonder meer als bindend te beschouwen. Van der Knaap weigerde echter het KPMG-advies te aanvaarden, omdat KPMG het handelen van Defensiemedewerkers ten opzichte van Spijkers ‘misleitend’ noemde en die kwalificatie volgens de Van der Knaap niet (voldoende) had onderbouwd.⁵⁸

Dat KPMG summier rapporteerde, was conform de gewijzigde opdracht uit 2001.⁵⁹ Daarbij werd overeengekomen dat KPMG op een hoog abstractieniveau zou rapporteren en van detailonderzoek over de gehele periode zou afzien, er zou een ‘totaaloordeel’ worden geformuleerd. De staatssecretaris kwam dus op oneigenlijke gronden tot buitengerechtelijke vernietiging van de clausule dat het KPMG-rapport voor Defensie bindend was. Na een motie van de Tweede Kamer accepteerde de staatssecretaris het advies van KPMG alsnog en ondertekende hij een door KPMG opgestelde vaststellingsovereenkomst.⁶⁰ Deze overeenkomst is ruim vijf jaar later nog niet volledig uitgevoerd.

De advocaten

Op grond van de vaststellingsovereenkomst is de Staat verplicht de vorderingen van sommige derden – ook van Spijkers’ advocaten – te voldoen.⁶¹ Daardoor kwam de onafhankelijkheid van de betrokken advocaten in het geding. De Staat kreeg immers (financiële) greep op de juridische bijstand aan Spijkers en het belang van de advocaten (betaling) werd in de zaak betrokken. Defensie heeft inderdaad tot op heden geweigerd de advocaten te betalen en dat was (mede) oorzaak dat Spijkers bij verschillende gelegenheden van rechtsbijstand verstoken bleef. De reden is dat de declaraties volgens Defensie (volgens de Landsadvocaat) onvoldoende zijn gespecificeerd. Kennelijk is de hoogte van de declaratie niet het probleem. De vraag is of Defensie hier misbruik maakt van de situatie, door de advocaten niet conform de vaststellingsovereenkomst te betalen. Dat zou immers een schending opleveren van de plicht van de overheid om fundamentele rechten van burgers niet te schaden, doch juist te waarborgen.

Administratieve rectificatie

De Staat was krachtens de vaststellingsovereenkomst verplicht zorg te dragen voor administratieve rectificatie van de dossiers over Spijkers. Die moesten van negatieve kwalificaties waardoor Spijkers kon worden geschaad, worden geschoond. Defensie vroeg Deloitte in 2003 te onderzoeken hoe

De vraag is of Defensie hier misbruik maakt van de situatie, door de advocaten niet conform de vaststellingsovereenkomst te betalen

de rectificatie moest plaatsvinden.⁶² Deloitte adviseerde eind 2004 de ‘collectie Spijkers’ uit alle archieven van overheidsinstanties te halen en naar een gesloten deel van het Nationaal Archief te verplaatsen. Deloitte heeft dat advies uitgevoerd.⁶³ De dossiers van Spijkers zijn bij ministeries, maar ook bij het ABP en het UWV weggehaald (zelfs de CRvB werd gevraagd de dossiers over Spijkers over te dragen).⁶⁴

De verwijdering van zijn dossiers bij het UWV en het ABP vergrootte de problemen die Spijkers had. Spijkers heeft recht op wachtgeld, tenminste voor de periode van 1 oktober 1993 tot 1 juli 2011. Hij kreeg tot op heden niet uitbetaald door toedoen van de RBB-artsen namens Defensie.⁶⁵ Zij achtten Spijkers immers arbeidsongeschikt, contrair aan een reeks adviezen van deskundigen. Defensie ontloeg hem, doch meldde hem aan als arbeidsongeschikt.⁶⁶ Als gevolg daarvan weigerde het Arbeidsbureau hem in te schrijven en kreeg hij niet de uitkering waar hij recht op had.⁶⁷ Wegens het ontslag werd Spijkers wel uitgeschreven bij het ABP, doch niet weer ingeschreven, omdat hij zich niet bij het Arbeidsbureau kon inschrijven en niet de uitkering kreeg waar hij recht op had. Dat veroorzaakte ook problemen over zijn pensioenrechten. De Staat (Defensie) heeft niet aan zijn verplichting voldaan: er was geen rectificatie, de administraties werden ‘geleegd’. De Staat veroorzaakte zodoende problemen met de uitkering en de pensioenrechten van Spijkers, maar staatssecretaris van Defensie Van der Knaap beweerde in het kader van het onderzoek van de Ombudsman dat Spijkers de problemen met zijn wachtgeld aan zichzelf te wijten had.⁶⁸

Ombudsman

Ombudsman Brenninkmeijer begon in 2005 uit eigen beweging een bemiddelingspoging, omdat hij

[56] Opdrachtbevestiging KPMG aan staatssecretaris Defensie Van Hoof, 16 maart 2000.

[57] Brief KPMG aan Ovaa-Van den Broek, Spijkers en Defensie, 10 juli 2002.

[58] Brief staatssecretaris Defensie Van der Knaap aan Tweede Kamer, 8 november 2002.

[59] Brief KPMG aan Ovaa-Van den Broek, Spijkers en Defensie, 10 juli 2002.

[60] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 686, nr. 2.

[61] Vaststellingsovereenkomst, art. 4 en 8.

[62] Brief Deloitte aan Wagenaar (advocaat Spijkers), 22 december 2004.

[63] Nationale ombudsman, rapport 2006/390, p. 49-51.

[64] Brief UWV aan Spijkers, 7 november 2005.

[65] Brief ABP aan Spijkers, 7 juni 1994. Brief UWV aan Spijkers, 8 juni 2004. Nationale ombudsman, rapport 2006/390, p. 60-61.

[66] RB Den Haag 4 oktober 1993, rolnr. AW93/839.

[67] Brief USZO aan Spijkers, 30 augustus 1996.

[68] Nationale ombudsman, rapport 2006/390, p. 60.

zich de zaak aantrok en een haperende uitvoering van de vaststellingsovereenkomst signaleerde.⁶⁹ Die poging strandde na acht maanden, omdat Defensie niet op Spijkers' verzoek wilde erkennen dat

Brenninkmeijer's initiatief was aanvechtbaar, ongeacht zijn oprechtheid

men bij de nakoming van de vaststellingsovereenkomst ernstig tekort schoot.⁷⁰ Brenninkmeijer startte een onderzoek en concludeerde dat Defensie de vaststellingsovereenkomst behoorlijk had uitgevoerd.⁷¹

Brenninkmeijer's initiatief was aanvechtbaar, ongeacht zijn oprechtheid.⁷² Brenninkmeijer was collega van vice-president Vermeulen bij de Centrale Raad van Beroep toen de ontslagzaak tegen Spijkers diende. Daarom was Brenninkmeijer volgens de richtlijnen van de rechterlijke macht als bemiddelaar en onderzoeker niet onpartijdig, te meer gegeven het belang van de ontslagzaak in de affaire en de twijfel aan de onpartijdigheid van Vermeulen.

Spijkers en zijn advocaat klaagden over een gebrek aan transparantie en aan hoor en wederhoor.⁷³ doch volgens Brenninkmeijer paste dat in het 'dejuridiserende karakter van het bemiddelingsproces', daarom zette hij afspraken niet op papier.⁷⁴ Transparantie en hoor en wederhoor zijn echter formele behoorlijkheidseisen volgens de Behoorlijkheidswijzer van de ombudsman. Die eisen zijn bij dejuridisering van groot belang, omdat procedurele waarborgen en controleerbaarheid (openbaarheid) ontbreken. Dit klemmt in dit geval temeer, omdat de bemiddelaar een collega was van Vermeulen bij de CRvB en dat feit, volgens de richtlijn onpartijdigheid van de rechterlijke macht, grond voor verschoning is. De positie van de ombudsman is in deze vergelijkbaar met die van een rechter. De conclusie dat de vaststellingsovereenkomst behoorlijk is uitgevoerd, is aanvechtbaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor de conclusie dat de rectificatie inhoudelijk behoorlijk is verricht en dat met het legen van dossiers over Spijkers 'recht wordt gedaan aan de bedoeling van de bepaling over de administratieve rectificatie'.⁷⁵ De ombudsman wist immers van Spijkers' problemen met zijn wachtgeld en pensioenrechten.⁷⁶ De advocaat van Spijkers stuurde hem een niet-limitatieve opsomming van zaken die Defensie urgent moest oplossen (waaronder het wachtgeld en zijn pensioenrech-

ten). Brenninkmeijer noemde deze ook tevoren als onderwerpen voor zijn onderzoek en hij heeft onderzoek gedaan naar de wachtgeldkwestie. Spijkers heeft sinds 1993 geen inkomen. Ook nadat het ontslag van Spijkers finaal werd, merkte Defensie hem immers als arbeidsongeschikte aan. Spijkers weigerde echter te tekenen voor een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid, omdat dit valsheid in geschrifte zou opleveren: hij was niet arbeidsongeschikt. Een voorlopige voorziening was dus urgent. Uit brieven van Spijkers en zijn advocaat aan Brenninkmeijer blijkt dan ook dat herstel van de wachtgeldregeling één van Spijkers' prioriteiten was.⁷⁷ Brenninkmeijer stelde uitdrukkelijk dat betaling van het wachtgeld (met name van 1 oktober 1996 tot juli 1998 en vanaf september 1998) mede onderwerp van onderzoek was. Achteraf stelde hij dat, als Spijkers die kwesties belangrijk had gevonden, een voorlopige voorziening mogelijk was geweest.⁷⁸ De ombudsman concludeerde echter met de staatssecretaris van Defensie dat Spijkers de problemen zelf had veroorzaakt, dat lijkt zacht gezegd een onhoudbaar standpunt.

De Ombudsman toetste het gedrag van Defensie slechts aan de behoorlijkheidseisen van voortvarendheid, actieve en adequate informatieverstrekking, rechtszekerheid en rechtvaardigheid.⁷⁹ In zijn visie brengen deze eisen niet een toetsing aan grondrechten mee. De vraag is waarom Brenninkmeijer beperkt toetste. De reden kon niet zijn dat het onderzoek slechts de uitvoering van de vaststellingsovereenkomst betrof, want deze was de uitkomst van een lijdensweg van 23 jaar en moest in dat licht worden geïnterpreteerd.

Het was bij uitstek de taak van de ombudsman het dubieuze optreden van gezagsdragers aan alle behoorlijkheidseisen te toetsen. Brenninkmeijer beweerde dan ook dat hij wel aan alle behoorlijkheidsnormen had getoetst, doch dat hij in zijn rapport slechts de meest toepasselijke criteria had gebruikt en niet meer dan één norm tegelijk had genoemd. De behoorlijkheidsgebreken in de zaak Spijkers zouden vooral in de informatievoorziening hebben gezeten. De beginselen van gelijkheid, rechtvaardigheid, rechtszekerheid en bescherming van individuele rechten lijken echter ook gereede kandidaten voor 'toepasselijke criteria'. Het rapport van de ombudsman is niet geanonimiseerd, waar het Spijkers betreft.⁸⁰ Dat is in strijd met de norm en met Spijkers' privacy.⁸¹ De norm luidt: 'Het verstrekken van informatie [in verband met het rapport] blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het voorkomen

[69] Brieven ombudsman Brenninkmeijer aan Spijkers en Kamp, 20 oktober 2005.

[70] Brief Brenninkmeijer aan Jongerius, 27 februari 2007.

[71] Nationale ombudsman, rapport 2006/390, p. 3.

[72] Brief Brenninkmeijer aan Jongerius, 27 februari 2007.

[73] Brief Koeleman aan Brenninkmeijer, 20 februari 2006. Brief Koeleman aan Schets, 16 december 2006. Brief Koeleman aan Brenninkmeijer, 28 december 2006 naar aanleiding van rapport 2006/390.

[74] Brief Brenninkmeijer aan Koeleman, 9 februari 2007 als reactie op brief Koeleman aan Brenninkmeijer, 28 december 2006.

[75] Nationale ombudsman, rapport 2006/390, p. 54.

[76] Brief Koeleman aan ombudsman Brenninkmeijer, 20 februari 2006.

[77] Brieven 4 en 25 november 2005 aan Brenninkmeijer.

[78] Brief 25 oktober 2005 (2005 09000 001).

[79] Reactie Brenninkmeijer op kritiek Van Steenberg, bijlage bij zijn brief, 31 september 2006 (20070944 U).

[80] In het eerdere rapport over de landmijnaffaire (1999/175) van Nationale ombudsman Oosting werd Spijkers aangeduid als 'de bedrijfsmaatschappelijk werker van Defensie'.

[81] Art. 9:36 lid 1 AWB juncto art. 10 lid 2 sub g AWB.

van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen.’

De Ombudsman concludeert ten gunste van Defensie dat de overeenkomst goed is uitgevoerd en spreekt van ‘de voortgezette strijd van de heer Spijkers’ alsof hij een keuze heeft: zijn wachtgeld is sinds 1993 niet betaald, zijn pensioenrechten zijn niet geregeld, zijn dossiers bij UWV en ABP zijn verdwenen, zijn vertrouwensarts en advocaten zijn niet betaald en de Belastingdienst legt Spijkers een aanslag op, terwijl Defensie die belastingen ingevolge artikel 6 van de Vaststellingsovereenkomst zou betalen. De betaling hangt op een meningsverschil tussen Defensie en Financiën over de vraag of de schadevergoeding voor Spijkers als inkomen moet worden beschouwd. Om die reden valt de Belastingdienst Spijkers lastig met vorderingen en Defensie doet blijkbaar niets. De Ombudsman liet na Spijkers ook al in verband met deze problemen⁸² te beschermen tegen gezagsdragers en de Staat die ruim twintig jaar zijn leven en de uitoefening van zijn rechten onmogelijk maakten.

Onrechtvaardig, slecht of kwaadaardig?

We hebben het gedrag van gezagsdragers getoetst aan eisen van *redelijkheid* die voortvloeien uit vrijwillig aanvaarde functies. Daar voldeed het niet aan. De eisen zijn ondergeschikt aan die van rechtvaardigheid en de onvoorwaardelijke natuurlijke plichten die daaruit voortvloeien: positieve plichten om rechtvaardigheid te dienen en te bestendigen, een wederkerige plicht om hulp te bieden en respect te tonen en negatieve plichten om onschuldigen niet in hun persoon te schaden en ook overigens geen schade te berokkenen. Men mag geen onrecht begaan, ongeacht verplichtingen uit hoofde van een functie. Gezagsdragers kunnen zich dus niet op politieke of ambtelijke verplichtingen beroepen ter rechtvaardiging van het onrecht dat zij jegens Spijkers begingen, laat staan van misdrijven die men misschien pleegde.

Sommige gezagsdragers en politiek verantwoordelijken hebben hun natuurlijke plichten ten opzichte van Spijkers op een reeks van manieren grof geschonden, onder wie ministers en staatssecretarissen van Defensie en Binnenlandse Zaken van 1984 tot heden. Zij zijn immers mede verantwoordelijk voor alle (ambts)misdrijven en de schendingen van behoorlijkheidscriteria door overheidsdienaren die hiervoor aan de orde waren. Dat geldt ook voor staatssecretaris Van Hoof, al past bij zijn optreden de kanttekening dat hij via de instelling van de commissie Rood, de inschakeling van KPMG en via zijn persoonlijke contact met Ova-Van den Broek en Spijkers serieuze pogingen heeft

gedaan de zaak zo goed mogelijk uit de wereld te helpen. Het zou de moeite waard zijn het optreden van alle betrokken politici *en detail* aan alle behoorlijkheidsmaatstaven te toetsen: hun optreden moet precies zo worden gediskwalificeerd als dat van de gezagsdragers, zij hebben al dan niet in commissie eveneens vrijwel alle behoorlijkheidsmaatstaven geschonden.

Het was bij uitstek de taak van de ombudsman het dubieuze optreden van gezagsdragers aan alle behoorlijkheidseisen te toetsen

Spijkers’ gewetensvolle weigering strookt met de natuurlijke plicht tot rechtvaardigheid: gehoorzaamheid zou onrecht zijn geweest en weigering was onvoorwaardelijke plicht en een kwestie van morele moed en waardigheid.⁸³ Gezagsdragers en politiek verantwoordelijken hadden als vertegenwoordigers van onze rechtsstaat hem om die reden moeten prijzen. Dat deden zij niet (uit eigen beweging⁸⁴). Van der Knaap erkende in zijn eerdergenoemde brief aan Spijkers ten lange leste ‘in alle oprechtheid’ dat ernstig onrecht tegen Spijkers was begaan, maar het concept voor die brief kwam uit de koker van KPMG en de uitvoering van de Vaststellingsovereenkomst door Defensie is niet met die beweerde oprechtheid in overeenstemming.

Het zou de moeite waard zijn het optreden van alle betrokken politici en detail aan alle behoorlijkheidsmaatstaven te toetsen

Daarom ontbreekt het de betrokken gezagsdragers aan morele moed en waardigheid. Gebrek aan morele waardigheid kent gradaties: onrechtvaardigheid, slechtheid, kwaadaardigheid.⁸⁵ ‘Onrechtvaardig’ is het slechte doen met op zich legitieme doelen. ‘Slecht’ is arbitrair gebruik van macht of bevoegdheid. ‘Kwaadaardig’ is streven naar het slechte op zich of onverschilligheid over onrecht. De onthutsende conclusie is dat sommige hoofdrolspelers namens de (rechts)staat niet eens ‘onrechtvaardig’ waren, maar erger, omdat zij geen rechtmatige doelen nastreefden. Ze hebben rechts-

[82] Brief 25 oktober 2005 (2005 09000 001).

[83] Over de rechtvaardiging van gewetensvolle weigering zie Rawls, p. 323-326.

[84] Brief van Van der Knaap aan Spijkers d.d. 29 november 2002.

[85] J. Rawls, *A Theory of Justice*, 1999, p. 385.

statelijke middelen 23 jaar lang gebruikt om onrecht te begaan en zijn dus 'slecht' of zelfs 'kwaadaardig' wegens de klaarblijkelijke onverschilligheid over dat onrecht.

Bedreiging rechtsstaat

Ministers, staatssecretarissen en hun ondergeschikten hebben Spijkers het leven en de uitoefening van zijn rechten gedurende 23 jaar onmogelijk gemaakt, omdat hij onrecht aan de kaak stelde. Zij waren geen hoeders van rechtvaardigheid en van de rechtsstaat, integendeel, ze gebruikten de bevoegdheden die hen ten dienste stonden om de rechten van een burger met voeten te treden.⁸⁶

De minister-president kan en mag zich niet als een innocent bystander opstellen

Volgens generaal b.d. Couzy is deze gang van zaken bij Defensie min of meer normaal. Couzy: 'Bij de krijgsmacht heerst een cultuur van het zwijgen. Bij Defensie vindt men nog steeds dat er geen fouten kunnen worden gemaakt. Als je de vuile was buiten hangt, krijg je er onmiddellijk van langs. Zodra een militair meldt dat er iets is misgegaan, gaat zijn baas wild om zich heen slaan. Dat is bepaald geen aanmoediging voor openheid.'

Om tot de conclusie te komen dat de rechten van Spijkers op vele manieren grof zijn geschonden, hoeft men slechts de relevante documenten te raadplegen en rechtsstatelijke eisen serieus te nemen.⁸⁷ Hoewel, ook het raadplegen van documenten probeert de overheid in de persoon van Van der Knaap zoveel mogelijk te voorkomen door de archieven niet te schonen van misplaatste diskwalificaties over Spijkers (zoals de Vaststellingsovereenkomst voorschrijft), maar de dossiers te legen en een poging te doen het archief over de zaak Spijkers bij de Centrale Raad van Beroep te verwijderen. Het is niet duidelijk of dat is gelukt. Mocht dat het geval zijn, dan wordt Spijkers belemmerd in de uitoefening van zijn recht om herziening van de uitspraak van de Raad uit 1997 te vragen. Bovendien, ook de dossiers bij het UWV en het ABP zijn verdwenen met alle gevolgen van dien voor zijn inkomen (uitkering) en zijn pensioen. Onze minister-president antwoordde op Spijkers' verzoek om hulp met 'ik kan niets voor u doen', al begreep hij wel dat zijn antwoord voor Spijkers 'niet geheel bevredigend' zou zijn.⁸⁸

Naschrift

'Er zijn toereikende procedures op grond van de bestaande regelgeving voor aangelegenheden als deze. De minister-president, minister van Algemene Zaken, heeft daarbij geen bevoegdheden.' schreef G.E. van der Wulp namens de minister-president in een reactie op dit artikel.⁸⁹ Hij meende dat het citaat van de minister-president een al te prominente plaats in dit artikel kreeg, omdat de inhoud van het artikel op andere gezagsdragers is gericht. De zaak viel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie. Bovendien onthoudt de minister-president zich stevast van een oordeel over zaken die aan het oordeel van de rechter onderworpen zijn (geweest) in verband met het belang dat hij aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht hecht, zo besloot Van der Wulp. Daarover het volgende. De minister-president draagt toch zeker samen met de overige ministers en de staatssecretarissen de verantwoordelijkheid voor de rechtsstaat, voor de bescherming van burgers en voor het optreden van de staat ten opzichte van burgers, ook in het verleden. Daarmee heeft de prominente plaats van het citaat van doen, niet met een verzoek te treden in een rechterlijk oordeel. De geschiedenis van Spijkers moest leiden tot *coulance*; de minister-president kan en mag zich niet als een *innocent bystander* opstellen, hij kan en mag zich niet achter andere gezagsdragers verschuilen.

Op 18 september 2007 stelde Kamerlid Van Raak vragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onder meer of de minister bekend was dat klokkenluiders als gevolg van hun melding in financiële moeilijkheden kunnen komen. De minister antwoordde dat klokkenluiders die te goeder trouw een melding doen, geen rechtspositionele nadelen mogen ondervinden. De minister meent dat de rechtsbescherming van ambtenaren 'die op deze wijze actief invulling geven aan het goed ambtenaarschap' is opgenomen in de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 1993. Op 23 januari 2008 kwam het bericht dat een ambtenaar van Justitie vijf jaar zonder functie zat, omdat hij in 2003 mistanden bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven aan het licht had gebracht. Het ministerie werkte hem regelrecht tegen bij sollicitaties, zodat hij 65 keer werd afgewezen, hij kreeg bovendien een verbod van Justitie om bezwaar tegen de afwijzingen te maken.

[86] H.A. Couzy in interview met Th. Broer, *Vrij Nederland* 2007 nummer 14.

[87] Verzoek Deloitte namens Defensie aan bestuur Centrale Raad van Beroep om dossier Spijkers door drs. P. Hofstra RO CIA, 14 februari 2005, L.Hage RO kenmerk PH/ssa/05-071.

[88] Brief minister-president mr.dr.J.P. Balkenende, 6 april 2005 aan vertrouwensarts van Spijkers, L.A. Beth.

[89] G.E. van der Wulp, directeur-generaal Rijksvoorzichtingsdienst, in brief namens minister-president, 2 augustus 2007 (3222574).

Koekoek op de barricaden

'De heer Koekoek molt elke discussie. Hij schreeuwt, roept niets-ter-zake-doende kreten, gaat stelselmatig langs de kwesties heen. Beschuldigingen vliegen naar alle kanten. Er is sprake van een soort achtervolgingscomplex. De regering is niet betrouwbaar, de rechter niet, de kranten niet, de hele wereld niet, alleen de Boerenpartij wel!'¹ Journalist Henry Faas bekeek de partij in zijn in 1967 verschenen boek als een gezwel, dat werd veroorzaakt door een ziekte ergens anders in het lichaam. De Boeren vertegenwoordigden het protest van de 'kleine man' die het allemaal niet meer kon volgen.



De Drentse veehouder Hendrik Koekoek richtte in 1946 de Landelijke Vereniging voor Bedrijfsvrijheid in de Landbouw op, beter bekend onder de naam *Vrije Boeren*. Vooral kleine boeren sloten zich aan. Na wat politieke omzwervingen – Koekoek werd lid van de conservatieve extreem-rechtse Nederlandse Oppositie – besloot hij zijn boerenbeweging in een politieke partij om te zetten. De Boerenpartij verzette zich vooral tegen de opgelegde regels van het Landbouwschap, een centralistisch semi-overheidsorgaan dat de collectieve belangen van de agrarische sector behartigde.

In 1959 haalde de Boerenpartij bij de Tweede Kamerverkiezingen de kiesdeler niet, maar in 1963 kwamen de boeren prompt met drie zetels in de Kamer. Dat was ongetwijfeld te danken aan Koekoeks optreden bij de rellen in zijn voormalige woonplaats Hollandscheveld. In maart 1963 werden drie gezinnen hun boerderij uitgezet omdat ze hadden geweigerd de verplichte heffingen aan het Landbouwschap te betalen.² Boeren uit het hele land probeerden een ontruiming te voorkomen. De politie pakte groots uit met traan-gasgranaten en karabijnen. Koekoek leidde de opstand en werd daarmee in korte tijd ongekend populair.

Een anti-parlementariër

De Boerenpartij was fel tegen overheidsbemoeienis met de landbouw en richtte zich vooral tegen de invloed van het Landbouwschap. Het lag dan ook in de verwachting dat de partij zich in de Kamer vooral zou laten horen bij de behandeling van landbouwzaken. Maar dat viel tegen. Partijleider Koekoek hield meestal onsamenhangende pleidooien die ergernis bij de overige partijen opriepen. Bovendien presenteerde de voorman zichzelf dikwijls als een anti-parlementariër, getuige zijn uitspraak in de Kamer in maart 1966: 'Onze minister van Landbouw heeft reeds enige weken lang (...) aangekondigd, dat, wanneer er moest worden gedebatteerd, de hiervoor aangewezen plaats de Kamer was. Ik had daar niet veel belangstelling voor. Ik heb er nooit veel waarde aan gehecht.'³ Het succes van de Boerenpartij lag in haar partijleider. Met simpele woorden, met de aanhef 'wij

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 Boerenpartij.

van de Boerenpartij' en met zijn Drentse tongval wist Boer Koekoek zich gemakkelijk in een *underdog*positie te manoeuvreren. Hij vond dat hij in de Kamer te weinig aan het woord kwam en ging fel tekeer tegen het Landbouwschap dat volgens hem 'fascistisch en ondemocratisch' was.

Koekoek en de zijnen waren meesters in het manipuleren en irriteren van politieke tegenstanders. In september 1966 ontstond in de Eerste Kamer het 'koffiekamerincident'. In de plenaire vergadering had VVD'er Baas zijn medeleden erop gewezen dat het nieuwe BP-Kamerlid Adams nationaal-socialistische sympathieën had gehad. In de koffiekamer van de Eerste Kamer volgde daarop slaande ruzie. Een maand later ging Koekoek over de schreef door in de Tweede Kamer het VVD-lid Zegering Hadders voor de voeten te werpen dat hij één of meerdere piloten aan de vijand zou hebben verraden. Koekoek kon zijn beschuldigingen niet hard maken en kreeg een motie van afkeuring aan zijn broek, een parlementair unicum: een motie tegen een Kamerlid. De motie werd met 109 stemmen voor en 2 tegen (Koekoek en zijn medelid Voogd) aangenomen.

Op het hoogtepunt, tijdens het kabinet-De Jong (1967-1971), had de partij zeven zetels, daarna ging het door intern geruzie snel bergafwaarts. Een enkele keer trok Koekoek nog de aandacht. In 1974, ten tijde van het Kabinet-Den Uyl, stond hij met Vader Abraham op één in de hitparade met de carnavalskraker *Den Uyl is in den olie*. Daarnaast kwam hij nog negatief in het nieuws wegens het verwaarlozen van pony's op zijn land. In 1981 deed de partij mee aan de verkiezingen onder de naam Rechtse Volkspartij (RVP) maar haalde geen zetel. Koekoek overleed in 1987, maar de Kamer wijdde geen herdenking aan hem en dat was heel ongebruikelijk.

[1] Henry Faas, *God, Nederland en de franje. Necrologie van het Nederlandse partijwezen* (Utrecht/Antwerpen 1967).

[2] Hans Righart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (2e druk; Amsterdam/Antwerpen 1997) p. 47.

[3] *HTK* 1965-1966, p. 1658.

Gemeenteraadsleden en eigen belang

Medio vorig jaar publiceerde de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling van gemeenteraadsleden van de deelraad Amsterdam Zuidoost. Aanleiding was een publicatie dat raadsleden zich schuldig hadden gemaakt aan belangenverstrengeling en daarvan ook voordeel hadden genoten. Ook stemden ze mee over subsidieverstrekking aan stichtingen waarin ze zelf actief waren. Verder hadden ze in strijd met de gedragscode hun nevenfuncties niet gemeld. Hoe zit het met die betrokkenheid bij andere deelraden?

Nadat in oktober 2006 in *de Volkskrant* een artikel was verschenen dat Amsterdamse deelraadsleden gelden toespeelden aan instellingen waar ze ook een functie vervulden, verzocht de deelraad Zuidoost de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam een onderzoek in te stellen.¹ De Rekenkamer rapporteerde in juni 2007.

Gezien deze gevarieerdheid van deelname kan moeilijk iets over de representativiteit van het onderzoek worden gezegd

Uit het rapport blijkt, dat in de periode van 2004 tot en met 2006 twintig van de zesenzestig politici van het stadsdeel Zuidoost nevenfuncties vervulden bij instellingen die het stadsdeel subsidieert. De nevenfuncties waren bestuurslid, werknemer, opdrachtnemer, freelancer of onbetaald vrijwilliger. Sommige raadsleden vervulden meerdere nevenfuncties bij een of meer instellingen. Van die twintig hadden er veertien hun nevenfuncties, die ze bij die instellingen vervulden, in strijd met de eigen gedragscode niet gemeld of hadden deelgenomen aan de besluitvorming over de subsidieverstrekking. De Rekenkamer concludeerde verder dat er bij zeven van deze politici sprake was van belangenverstrengeling.² Inhakend op dit onderzoek kan de vraag worden gesteld of Zuidoost een uitzondering is of dat er meerdere deelraden in Amsterdam zijn die hetzelfde beeld vertonen.

Deelraden doorgelicht

De gemeente Amsterdam is bestuurlijk onderverdeeld in vijftien stadsdelen. Veertien daarvan heb-

ben een eigen stadsdeelraad. Het stadsdeel Westpoort (het westelijk havengebied van Amsterdam, dat nagenoeg geen inwoners telt) heeft geen eigen stadsdeelraad en valt onder de verantwoordelijkheid van het centrale stadsbestuur. Bijna alle stadsdelen hebben taken en bevoegdheden als een zelfstandige gemeente, met name op beleidsterreinen die te maken hebben met de kwaliteit van wonen en werken. De stadsdelen hebben een eigen budget en een ambtelijke organisatie. Het hoogste gezag berust bij de stadsdeelraad.³

In een onderzoek, waarop dit artikel is gebaseerd en dat in het najaar van 2007 als onderdeel van het werkcollege *Ethiek van Besturen* werd gehouden, zijn de veertien deelraden van Amsterdam op de volgende aspecten doorgelicht:

- Komen de nevenfuncties op de website overeen met de nevenfuncties die de Amsterdamse deelraadsleden feitelijk bekleeden?
- Zijn de Amsterdamse deelraadsleden in de huidige raadsperiode betrokken bij een door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisatie?
- Zijn verwanten van de Amsterdamse deelraadsleden in de huidige raadsperiode betrokken bij een door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisatie?
- Hoe handelen Amsterdamse deelraadsleden wanneer er gestemd moet worden over een subsidietoekenning waarbij zij zelf betrokken zijn?
- Zijn er volgens de Amsterdamse deelraadsleden, buiten de eigen fractie, deelraadsleden die meestemmen over subsidies aan maatschappelijke organisaties waarbij zij in een nevenfunctie betrokken zijn?

[1] *de Volkskrant*, Amper controle op subsidies Zuidoost, 14 oktober 2006.

[2] Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Subsidieverstrekking Zuidoost*, juni 2007.

[3] H. Nelen, *Integriteit in publieke functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitsschendingen van de gemeente Amsterdam doorgeelicht*, Den Haag: Boom, 2003, p. 20.

In het onderzoek zijn alle 322 deelraadsleden betrokken. Van de 322 deelraadsleden hebben 143 personen de enquête ingevuld, waarmee de respons op 44,41% komt. Er zijn grote verschillen tussen de deelraden. Bij zeven van de veertien stadsdelen heeft minder dan de helft van het aantal raadsleden de enquête ingevuld, met de laagste scores voor de stadsdelen Oud-West, Zuideramstel en Zeeburg. Bij de stadsdelen Oost/Watergraafsmeer, Centrum en Westerpark was de respons hoger dan bij de overige stadsdelen. Slechts drie van de zeventien raadsleden van Oud-West hebben de enquête ingevuld (17,6%). In Oost/Watergraafsmeer hebben zeventien van de vijftientig raadsleden de enquête ingevuld (68%).

Gezien deze gevarieerdheid van deelname kan moeilijk iets over de representativiteit van het onderzoek worden gezegd. Wel geven de resultaten een indicatie van de ernst van het probleem van *betrokken belangen* van deelraadsleden in Amsterdam. De stadsdelen hebben ieder een eigen website voor bestuurlijke informatie, onder meer over de personen die in de deelgemeenteraad zitting hebben en over hun nevenfuncties en -activiteiten. Sommige deelraden hebben ook duo-raadsleden ter ondersteuning van raadsleden en commissies, maar die hebben geen stemrecht in de deelraad. Het onderzoek is derhalve tot raadsleden beperkt, omdat zij – een van de onderwerpen van dit onderzoek – stemrecht hebben over subsidieverlening aan instellingen en projecten in het stadsdeel.

Nevenfuncties

Voor de meeste personen is het lidmaatschap van

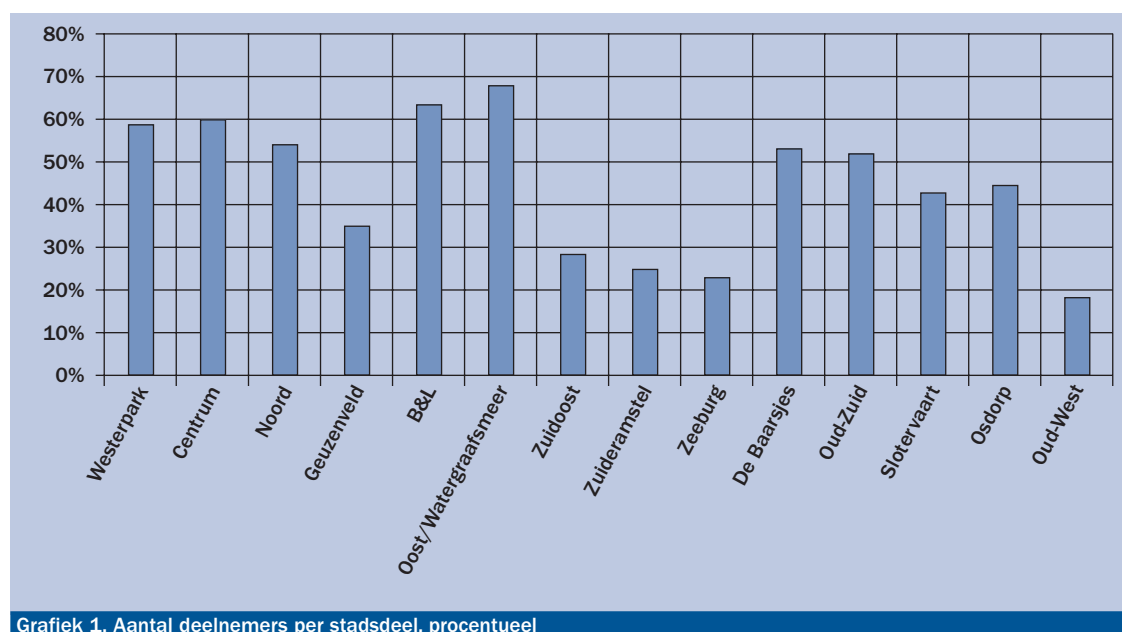
Tabel 1: absolute aantalen deelnemers

Amsterdam Centrum	17 van de 28
Amsterdam Noord	16 van de 29
Amsterdam Zuidoost	8 van de 29
De Baarsjes	9 van de 17
Bos & Lommer	9 van de 17
Geuzenveld/Slotermeer	8 van de 22
Oost/Watergraafsmeer	17 van de 25
Osdorp	11 van de 25
Oud-West	3 van de 17
Oud-Zuid	15 van de 29
Slotervaart	9 van de 21
Westerpark	10 van de 17
Zeeburg	5 van de 21
Zuideramstel	5 van de 25

de gemeenteraad een nevenfunctie. Ze hebben doorgaans een hoofdfunctie als bron van inkomsten, want de vergoeding voor gemeenteraadsle-

Om controle op nevenfuncties mogelijk te maken, moeten volksvertegenwoordigers hun nevenfuncties openbaar maken

den is niet als volledig inkomen bedoeld. Maar bij een gemeenteraadslid worden onder een nevenfunctie zijn of haar activiteiten bij maatschappelijke organisaties verstaan. Om begripsverwarring te voorkomen, worden onder nevenfuncties van politieke ambtsdragers dan ook alle activiteiten begre-



pen die buiten het raadslidmaatschap worden ont-plooid.⁴

Deze omschrijving is bedoeld om de grenzen van nevenfuncties aan te geven. Voor deze nevenfuncties geldt namelijk dat, als zij afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijke oordeelsvorming van een gemeenteraadslid, het aanzien van het ambt of het optimaal functioneren van het gemeenteraadslid kunnen schaden, zij een probleem vormen en derhalve moeten worden ontraden. De handhaving van de onafhankelijkheid, onpartijdig-

Het risico van belangenverstremgeling hoeft niet altijd te betekenen dat de nevenfunctie moet worden opgegeven

heid en de goede vervulling van het lidmaatschap van de raad dienen bepalend te zijn bij de beslissing of een nevenfunctie aanvaard is.

Om controle op nevenfuncties mogelijk te maken, moeten volksvertegenwoordigers hun nevenfuncties openbaar maken. In het algemeen moeten bij het aanvaarden van nevenfuncties de volgende afwegingen worden gemaakt:

- er mag geen verstremgeling optreden tussen het ambt en de nevenfunctie,
- ook de schijn van belangenverstremgeling moet worden vermeden,
- het vervullen van de nevenfunctie mag geen afbreuk doen aan het aanzien van het ambt,
- de nevenfunctie mag niet leiden tot een zodanig tijdsbeslag dat daardoor het functioneren als gemeenteraadslid in het geding komt,
- de (hoogte van de) honorering van de nevenactiviteiten mag geen aanleiding geven tot discussies.

De beslissing om een nevenfunctie te aanvaarden of aan te houden is primair de verantwoordelijkheid van het gemeenteraadslid, maar betrokkene zal daarover wel openheid moeten betrachten. Die openheid is geregeld in artikel 12 van de Gemeentewet:

- de leden van de raad maken openbaar welke andere functies dan het lidmaatschap van de raad zij vervullen,
- openbaarmaking geschiedt door ter inzagelegging van een opgave van die functies op het gemeentehuis.

Belangenverstremgeling

Belangenverstremgeling heeft niet alleen betrekking op mogelijk persoonlijk voordeel voor het gemeenteraadslid, maar ook op bevoordeling van personen in de omgeving van het gemeenteraadslid (verwanten, vrienden) of van bedrijven en instellingen waarmee het gemeenteraadslid als privé-persoon banden heeft. De bevoordeling kan naast het verlenen van overheidsgunsten (het faciliteren bij overheidsdocumenten tegen de gangbare regels en procedures, het ten onrechte bespoedigen bij de gemeente van belangen van derden) ook bestaan uit het doorgeven van vertrouwelijke overheidsinformatie.

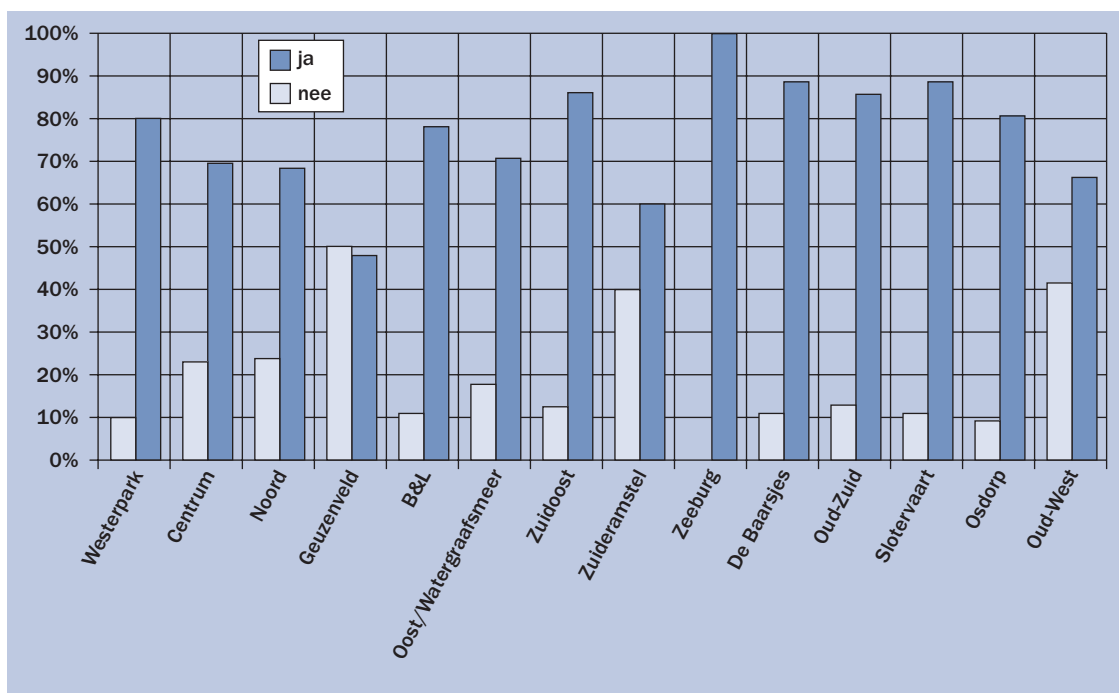
Het risico van belangenverstremgeling hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de nevenfunctie moet worden opgegeven. De noodzaak daartoe zal afnemen naarmate het risico een incidenteel karakter heeft en de nevenfunctie of nevenactiviteit onder volledig transparante en controleerbare omstandigheden wordt uitgeoefend. Doorgaans is het de beste oplossing als gemeenteraadsliden (en ook bestuurders en ambtenaren) zich verre houden van besluitvorming over zaken waarbij zij persoonlijk zijn betrokken.

Bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers dienen het algemeen belang. Persoonlijk voordeel mag hierbij niet het oogmerk zijn. Bij belangenverstremgeling gaat het om vermenging van publiek belang met persoonlijk belang van de ambtsdrager of dat van derden, waardoor de zuiverheid en onafhankelijkheid van de besluiten of van het handelen in het publieke bestel niet is gewaarborgd. Overigens moet ook de schijn van belangenverstremgeling worden vermeden. Het risico (de schijn) van belangenverstremgeling is er wanneer een raadslid of bestuurder een nevenfunctie vervult die raakvlakken heeft met (de uitoefening) van het ambt.

Deelneming aan besluitvorming

Er zijn allerlei situaties denkbaar, waarin het publieke belang ook een persoonlijk belang voor het gemeenteraadslid kan zijn of kan worden. Raadsliden maken immers deel uit van het economische en sociale leven in de gemeente die ze besturen en kunnen, zoals elke andere burger, belang hebben bij het beleid van hun gemeente. Het is niet zo dat een gemeenteraadslid niet zou mogen meestemen over bijvoorbeeld de vuilnisophaal of het openbaar vervoer in de wijk waar hij of zij woont. Bij aangelegenheden die het gemeenteraadslid rechtstreeks of persoonlijk aangaan, kan worden gedacht aan familierelaties, eigendommen, finan-

[4] VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministerie van BZK, *Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Een modelgedragscode*, 2007.



Grafiek 2. Aantal raadsleden (%) met betrokkenheid bij gesubsidieerde organisatie(s)

ciële belangen of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen of belangen van zijn partij of persoonlijke belangen van kiezers die hem voorkeurstemmen hebben gegeven. Bij verstrengeling van belangen moet duidelijk zijn welke belangen precies in het geding zijn, of verstrengeling kan of had moeten worden vermeden en of de schijn van belangenverstrengeling is of kan worden gewekt.⁵ De verantwoordelijkheid voor de beslissing om al of niet aan de stemming deel te nemen, ligt bij betrokkene.

Een belangrijk begrip is ook 'beïnvloeding van de besluitvorming'. Dit omvat niet alleen de stemming, maar het gehele proces van besluitvorming in de gemeenteraad. Er wordt daarbij een beroep op de verantwoordelijkheid van het individuele gemeenteraadslid gedaan en ook op de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad als geheel. De gemeenteraad moet beoordelen of de onafhankelijkheid van de *raad* in het geding is. De raad kan het desbetreffende gemeenteraadslid echter niet van stemming weerhouden.

Ook de Algemene Wet Bestuursrecht kent een bepaling die op onafhankelijke besluitvorming betrekking heeft. Zij bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult en ertegen waakt dat de besluitvorming door tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen wordt beïnvloed die een persoonlijk belang bij het besluit hebben. Deze bepaling is rui-

mer geformuleerd dan de artikelen over deelname aan stemming in de Gemeentewet. Het begrip *persoonlijk belang* duidt op ieder belang dat niet tot de belangen van het bestuursorgaan behoort en *beïnvloeding van de besluitvorming* omvat niet alleen de stemming maar het gehele proces van besluitvorming.⁶

De raad kan het desbetreffende gemeenteraadslid niet van stemming weerhouden

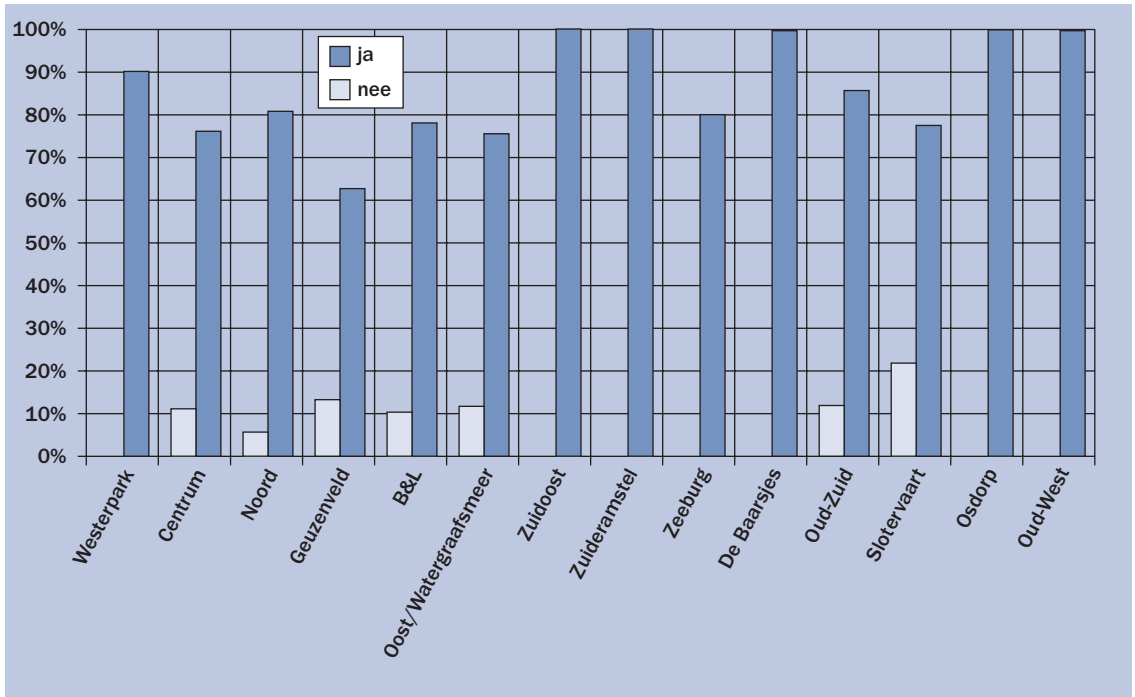
De AWB doet een beroep op de verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdrager en op die van het bestuursorgaan als geheel om een afweging te maken of de onafhankelijke besluitvorming (of de schijn van het tegenovergestelde) in het geding is. Het bestuursorgaan heeft de plicht de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen.

Resultaten

Uit het onderzoek blijkt dat de nevenfuncties op de website redelijk overeenkomen met de feitelijke nevenfuncties die de Amsterdamse deelraadsleden bekleden. Bij zes stadsdelen geven de deelraadsleden aan dat alle gegevens juist zijn vermeld, voor de overige deelraden is er slechts een afwijking in enkele gevallen. Geuzenveld/Slotermeer heeft met 75% de laagste score juiste vermeldingen.

[5] Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, Second opinion raadsleden stadsdeel Zuidoost, Amersfoort: BING, 2007, p. 5.

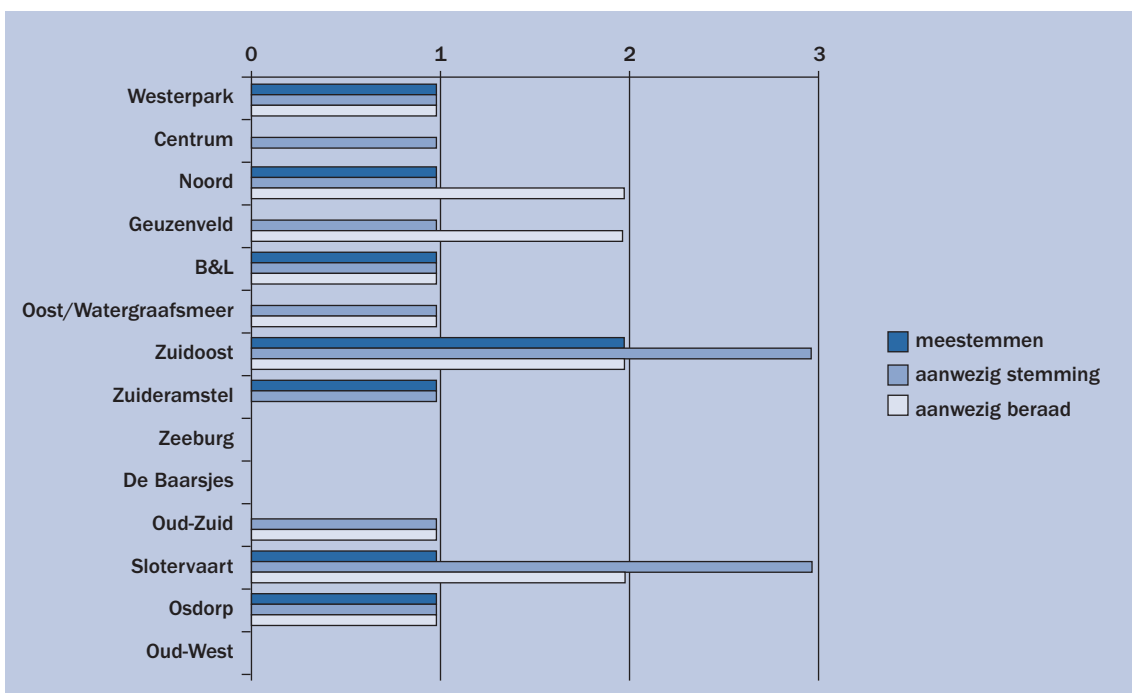
[6] AWB art. 2.4.



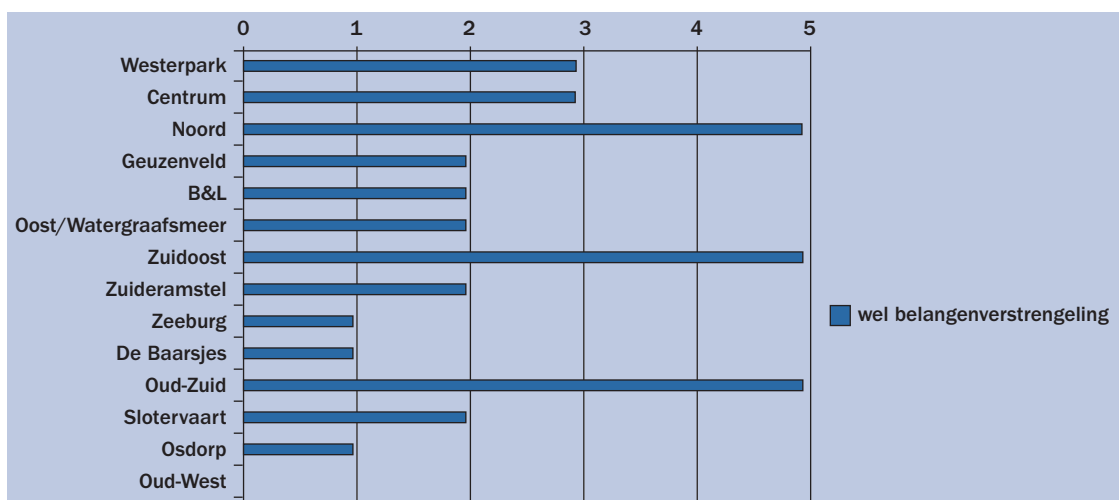
Grafiek 3. Aantal verwanten (%) met betrokkenheid bij gesubsidieerde organisatie(s)

In elf stadsdelen is meer dan 70 procent van de deelraadsleden in de huidige raadsperiode niet bij een door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisatie betrokken (grafiek 2). In de stadsdelen Geuzenveld (50%), Zuideramstel (40%) en Oud-West (33%) ligt het percentage raadsleden met betrokkenheid bij een door het stadsdeel ge-

subsidieerde maatschappelijke organisatie hoger. Deze afwijking kan worden verklaard uit het relatief kleine aantal respondenten aldaar. In absolute zin gaat het per stadsdeel om enkele raadsleden. Slechts in weinig gevallen zijn verwanten van Amsterdamse deelraadsleden in de huidige raadsperiode bij een door de gemeente gesubsidieerde maat-



Grafiek 4. Totaal aantal 'ja-stemmers' per stadsdeel (absoluut)



Grafiek 5. Vermoeden meestemmers over subsidies (in absolute aantallen)

schappelijke organisatie betrokken (grafiek 3). Weinig raadsleden hebben in de huidige raadsperiode meegestemd over een subsidietoekenning aan een maatschappelijke organisatie waarbij zij zelf betrokken zijn. Van degene die wel betrokken waren, is het relevant te weten hoe zij vervolgens hebben gehandeld. Van het totaal aantal van 26 deelraadsleden dat aangaf betrokken te zijn, hebben acht personen meegestemd over subsidieverlening door het stadsdeel aan een maatschappelijke organisatie. Dit is in strijd met de Gemeentewet: een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:

- een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken,
- de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort.⁷

Vijftien deelraadsleden gaven aan aanwezig te zijn geweest bij de stemming en dertien waren aanwezig bij de beraadslaging over de toekenning van de subsidie (grafiek 4). Hoewel dit niet wettelijk is verboden, wordt dit toch als onwenselijk gezien. Het begrip *beïnvloeding van de besluitvorming* omvat immers niet alleen de stemming maar het gehele proces van besluitvorming.

De meerderheid (58 %) van de deelraadsleden heeft niet het vermoeden dat, buiten de eigen fractie, gemeenteraadsleden meestemmen over subsidies aan maatschappelijke organisaties waarbij zij in een nevenfunctie zijn betrokken. Hier staat tegenover dat 23,8 %, (34 deelraadsleden) wel dit vermoeden heeft (grafiek 5).

In stadsdeel Zuidoost geven vijf van de acht respondenten aan dat zij het vermoeden hebben dat, buiten de eigen fractie, gemeenteraadsleden meestemmen over subsidies aan maatschappelijke organisaties waarbij die in een nevenfunctie zijn betrokken. Het is mogelijk dat dit resultaat verband houdt met het eerder verrichte onderzoek van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2007) en van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten. Meer dan twintig respondenten hebben de vraag niet beantwoord, vier gaven 'niet van toepassing aan'.

Besluit

Zoals eerder vermeld, is dit onderzoek niet als representatief bedoeld. Wel kan als resultaat worden aangemerkt, dat de overgrote meerderheid van de deelraadsleden in de huidige raadsperiode niet bij een door het eigen stadsdeel gesubsidieerde maatschappelijke organisatie is betrokken. Uiteraard zegt deze uitkomst niets over de raadsleden die niet aan de enquête hebben deelgenomen.

Gezien dit resultaat, moet aan de andere kant ook worden geconstateerd dat er in vrijwel elk stadsdeel toch een of meer deelraadsleden op enigerlei wijze bij een door hun deelgemeente gesubsidieerde organisatie zijn betrokken. Bovendien gedragen verschillende deelraadsleden zich in strijd met de wet als er wordt gestemd over toekenning van een subsidie aan een door het stadsdeel gesubsidieerde maatschappelijke instelling waarbij zij zelf zijn betrokken. Ook de schijn tegen wordt niet altijd vermeden door weliswaar niet aan de stemming deel te nemen, maar wel bij de beraadslagingen te zijn.

[7] Gemeentewet artikel 28. VNG, IPO, Unie van Waterschappen, ministerie BZK, *Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Een modelgedragscode*, 2007, p. 17.

Beleidszin

Ondanks alle protesten staat de Kamer pal voor de 1040-uren-norm in het voortgezet onderwijs. Alle middelbare scholieren zullen en moeten minimaal 1040 uur per jaar les krijgen. Het is een reactie op berichten dat scholieren regelmatig vrij hebben, omdat leraren vergaderen of ziek zijn. Kamerleden buitelden over elkaar heen van opwindning: het is een grote schande. Zonder een minimumnorm doen scholen maar wat en glijdt het land af. En zo werd de norm absoluut.

De effecten ervan zijn zoals voor-speld: scholen verzinnen creatieve listen om louter cosmetisch aan de norm te voldoen. Excursies die toch al werden gedaan, tellen nu mee. Huiswerk maken op school: weer een paar uur boekhoudkundig verdiend. Zet de aula vol scholieren met een pseudo-docent ervoor met als enige taak het geluidsniveau binnen de perken te houden, en ziedaar: de urennorm is gehaald. De paar scholen die niet aan deze flauwekul wilden meedoen, hebben nu boetes gekregen. Het mooie van het lijstje beboete scholen is, dat daarop zowel goede, als slechte scholen staan en alles daartussenin. Die lijst illustreert dat de urennorm geen relatie met de kwaliteit van het onderwijs heeft.

Van de meten is weten-mode hebben we geleerd dat prestatiecijfers vaak ongewenste effecten hebben en dat een ondoordacht kengetal meestal precies in het tegendeel resulteert van wat je wilt bereiken. In de scholen verschuift de aandacht van de kwaliteit van het onderwijs naar administratieve listen en streken. Terwijl de ongerustheid over het niveau van het Nederlandse onderwijs groeit, duwt de heersende politieke wind de scholen in de richting van creatief boekhouden. Boetes van vele tienduizenden euro's bevorderen de kwaliteit van onderwijs niet.

Politiek en onderwijs hebben een moeizame relatie met elkaar. Dat geldt niet alleen de grote hervormingen, waar de commissie-Dijsselbloem nu naar kijkt. Ook het plan voor gratis schoolboeken is een beleidsfiasco geworden. Het startpunt deugde al niet. Omdat een klein deel van de gezinnen met kinderen financiële problemen heeft, waardoor de toegang tot het onderwijs voor hen in gevaar komt, moeten voor iedereen de schoolboeken gratis worden. Uiteraard steunen de christelijke gezinspartijen deze subsidie aan mensen met kinderen, maar het is ook een herverdeling van arm naar rijk. Want ouders profiteren meer, naarmate een kind langer naar school gaat. Dus ouders van een havo-leerling profiteren meer dan die van een vmbo-leerling en ouders van vwo-ers trekken het meeste profijt. De kans dat een kind een hogere opleiding volgt, is nog altijd aanmerkelijk groter naarmate de ouders meer verdienen. Dat de VVD

het een prachtig plan vindt, is daarom begrijpelijk. De steun van links ervoor illustreert hoe onbeholpen hun gelijkheidsideaal meestal vorm krijgt: als weinigen een probleem hebben, nemen we maatregelen die op iedereen van toepassing zijn.

In de uitvoering blijkt pas wat een monsterlijk plan dit is. Boeken moeten Europees worden aanbesteed, die aanbesteding zelf kost al een slordige 20 miljoen, de vrijheid van scholen om zelf lesmateriaal te selecteren wordt verkleind, voorlopig zijn de boeken niet gratis en moeten ouders het bedrag voorschieten. De ouders krijgen later een gemiddeld bedrag terug, wat dus voor sommigen te hoog en voor anderen te laag is. Voorspelbaar is dat er Kamervragen komen over de wijze waarop dat gemiddelde bedrag is berekend en over de creatieve listen van scholen om naast 'echte' boeken ook nog aanvullende materialen voor te schrijven. Kranten zullen volstaan met tranentrekkende verhalen van ouders die onvoldoende geld voor de boeken krijgen.

Veel politiek, bestuurlijk en administratief gedoe omdat tien of vijftien procent van de ouders financieel moeilijk zit. Dat kan veel simpeler worden opgelost, maar inmiddels is de geest uit de fles en veel partijen konden met dit beleid hun achterban bedienen.

De urennorm en de zogenaamd gratis boeken zijn verworden van instrument tot doel. De politieke dynamiek is voelbaar. Een Kamerlid dat openlijk aan de urennorm twijfelt, wordt weggezet als iemand met slappe knieën, die wijkt voor de straat, die wil gedogen. En wie de gratis schoolboeken ter discussie stelt, krijgt een brede coalitie van belangengroepen en hun politieke geestverwanten over zich heen. Het gaat al lang niet meer om de kwaliteit of de toegankelijk van het onderwijs. Politiek komt het voorlopig niet meer goed, we zullen het zelf recht moeten zetten. Als alle ouders nu eens dat boekengeld volgend jaar aan hun school overmaken, zodat die daarvan de urenboetes kunnen betalen?

Mogelijkheden beleidsdoorlichting beperkt benut

Departementen hebben ruim een jaar ervaring met het instrument beleidsdoorlichting. Wat is de kwaliteit van de uitgevoerde doorlichtingen? Ofschoon het instrument waardevol is, blijven de mogelijkheden onbenut en zijn de kwaliteit en onafhankelijkheid van de doorlichtingen niet verzekerd.

Beleidsdoorlichting is een nieuw evaluatie-instrument, ontwikkeld door het ministerie van Financiën. Alle beleidsdirecties van de departementen zijn verplicht periodiek, ongeveer eens in de vijf jaar, hun beleid door te lichten en aandacht aan een aantal terugkerende vragen te besteden. Aanleiding voor deze nieuwe aanpak was de evaluatie *Van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording* uit 2004.¹ Daarin werd de wens geuit dat bij de verantwoording over het gevoerde beleid de nadruk minder op prestatie-indicatoren en meer op kwalitatief hoogwaardig evaluatieonderzoek moest liggen. In de VBTB-evaluatie werd verder geconstateerd dat er van een systematische programmering van evaluatieonderzoek weinig terecht kwam en dat veel evaluaties op één beleidsinstrument waren gericht, zonder dat de samenhang van instrumenten op een beleidsterrein werd bekeken. Ook werd er nauwelijks effectiviteitsonderzoek uitgevoerd. Daarnaast werd vastgesteld dat de onafhankelijkheid van onderzoek verbeterd kon worden.

Opzet instrument

De kern van de nieuwe systematiek is dat elk beleidsterrein periodiek aan de hand van een aantal simpele, maar lastige vragen wordt doorgelicht.

- Wat is het probleem dat aanleiding is (gewees) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?
- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid het probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- Welke doelstelling heeft de overheid voor de oplossing van het probleem geformuleerd?
- Welke instrumenten worden er ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er overlap? Wat is er bekend over de uitvoering

van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- Hoe is de hoogte van de budgetten die zijn ingezet, bepaald? Wat is hiervan de onderbouwing?

De operationele of algemene beleidsdoelstellingen uit de begrotingen van de departementen dienen het onderwerp van de beleidsdoorlichting te zijn. Dit geeft het instrument een brede *scope*. De regeling schrijft verder voor dat bij de uitvoering onafhankelijken moeten worden betrokken en dat de uitkomsten van een doorlichting openbaar zijn en naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Omdat een scherpe analyse vaak achterwege bleef, is het niet mogelijk op de oorzaken van (in)effectiviteit van het beleid in te gaan

In opzet biedt de systematiek ministeries de mogelijkheid periodiek op strategisch niveau een aantal fundamentele vragen aan de orde stellen: doen we de goede dingen, doen we de dingen goed, hoe kunnen we onszelf verbeteren? Het is een waardevol instrument. De vraag is in welke mate deze verwachtingen uitkomen. Wat is de kwaliteit is van de eerste beleidsdoorlichtingen, wat zijn de ervaringen van de departementen en hoe beoordeelt de Tweede Kamer het instrument?

Kwaliteit

De eerste beleidsdoorlichtingen zijn aan de hand van de belangrijkste aspecten beoordeeld, de kwa-

[1] Eindrapport VBTB-evaluatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 1.

liteit en *scope* van de beleidsdoorlichtingen en de manier waarop externen daarbij zijn betrokken. Tot nu toe hebben de ministeries in totaal twaalf beleidsdoorlichtingen uitgevoerd en naar de Kamer gestuurd:

1. Arbeid en zorg (SZW, 2006)
2. Ruimtelijk beleid (VROM, 2006)
3. Sociale veiligheid in het openbaar vervoer (V&W, 2006)
4. Partners in veiligheid: samenhangende informatiehuishouding (BZK, 2006)
5. Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa (EZ, 2006): bevorderen van structurele economische groei van Nederland
6. Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa (EZ, 2006): bevorderen van optimale marktordening en mededinging
7. Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa (EZ, 2006): versterken van de positie van de consument
8. Slachtofferbeleid (Justitie, 2007)
9. Kennis & innovatie (LNV, 2006)
10. Optimale ordening en werking van de energiemarkt (EZ, april 2007)
11. Grotestedenbeleid (VROM, 2007)
12. Wet stedelijke vernieuwing (VROM, 2007)

In 2006 werden vijftien beleidsdoorlichtingen in uitvoering genomen, in 2007 elf en er staan er nog drie geprogrammeerd.

Kwaliteit

De rapportages verschillen opvallend van elkaar. Enerzijds komt dit doordat het ministerie van Financiën slechts de structuur (aan welke onderwerpen dient men aandacht te besteden) heeft voorgeschreven. Anderzijds zou er op grond van de gegeven aanwijzingen verwacht mogen worden dat de vragen op een vergelijkbare manier worden beantwoord. Enkele doorlichtingen bevatten een sterke analyse en een kritische beoordeling van het beleid.

In vrijwel alle doorlichtingen werd op de kosten ingegaan, maar niet op de vraag waarom het beleid kostte wat het kostte

In de doorlichting van *Partners in veiligheid* vond een kritische analyse plaats van de vraag waarom er geen samenhang in de informatiehuishouding van de veiligheidsketen zit. In de evaluatie van *Arbeid en Zorg* werd een gedegen synthese van het beschikbare

evaluatiemateriaal gegeven, maar in veel gevallen bevatten de eindproducten *beschrijvingen* van beleid in plaats van beoordelingen en analyses.

Omdat een scherpe analyse in veel gevallen achterwege bleef, is het niet mogelijk op de oorzaken van (in)effectiviteit van het beleid in te gaan. Daar waar wordt geconstateerd dat de beleidsdoelstellingen niet gehaald werden, bleek een aantal maal dat het nog eigenlijk te vroeg was een uitspraak over de effectiviteit van het beleid te kunnen doen.

Scope

Doel was ook op strategisch niveau te evalueren. Die doelstelling is in het eerste jaar gehaald: alle doorlichtingen hadden de algemene of operationele doelstellingen van het beleid als vertrekpunt. De doorlichting beperkte zich niet tot evaluatie van een afzonderlijk instrument. Toch werd aan een aantal voorgeschreven vragen weinig aandacht besteed. De vraag waarom de rijksoverheid het desbetreffende probleem moest oplossen, kwam er bekaaid vanaf. Veelal werd die vraag beantwoord met een uiteenzetting over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van het beleid, terwijl deze fundamentele vraag vooraf gesteld en in de doorlichting beargumenteerd had moeten worden.

In vrijwel alle doorlichtingen werd op de kosten ingegaan, maar niet op de vraag waarom het beleid kostte wat het kostte. Er kunnen verschillende verklaringen voor de beperkte aandacht voor het efficiencyvraagstuk worden gegeven. In de eerste plaats wordt in de begrotingen niet altijd de relatie tussen uitgaven en prestaties gelegd. In de tweede plaats ervaren beleidsdirecties weinig prikkels om kritisch naar de eigen uitgaven te kijken.

Externe borging

Het is de bedoeling dat de doorlichting door anderen dan de betrokken beleidsambtenaren wordt uitgevoerd en dat externen bij de uitvoering worden betrokken. In de praktijk verschilde de manier waarop de externen erbij werden betrokken sterk. De doorlichting van *Sociale veiligheid openbaar vervoer* werd volledig aan een externe partij uitbesteed. De meeste doorlichtingen werden echter volledig door de eigen verantwoordelijke beleidsdirectie uitgevoerd, waarbij soms van klankbord-, advies- of onderzoeksorganen binnen het eigen ministerie gebruik werd gemaakt.

Ervaringen

Ook werden de ervaringen van de ministeries beoordeeld, vooral de belasting van de beleidsdirecties.

ties en de toegevoegde waarde van het instrument. Het goed uitvoeren van een beleidsdoorlichting was arbeidsintensief, terwijl er veelal geen extra middelen beschikbaar waren. Veelal werd een beleidsmedewerker met de uitvoering belast, terwijl de betrokkenheid van de ambtelijke top betrekkelijk gering was. De kwaliteit van de beleidsdoorlichting was sterk van de individuele kwaliteiten van de medewerker afhankelijk.

De toegevoegde waarde van het instrument was voor departementen en voor de Inspectie der Rijksfinanciën een zoeken naar het adequaat toepassen van de regeling. Beleidsdoorlichtingen zijn tot nu toe primair vanuit een verantwoordingsfunctie geschreven. De uitkomsten van beleidsdoorlichtingen hebben nog maar zeer beperkt aandacht van de Tweede Kamer gekregen. De oorzaken daarvan kunnen liggen in de timing van de doorlichting in de beleidscyclus (waarom nu beleid doorlichten?), politieke omstandigheden (val kabinet) en kwaliteit van de doorlichtingen zelf.

Naast verantwoordend kan ook *leren* een doelstelling van een beleidsdoorlichting zijn. Tot nog toe hebben de beleidsdoorlichtingen deze functie nog maar beperkt vervuld. In een enkel geval zijn de uitkomsten voor de vormgeving van nieuw beleid aangewend, zoals bij de evaluatie van het slachtofferbeleid van het ministerie van Justitie. De resultaten van deze doorlichting vormden de input voor een verbeterplan.

Oordeel Tweede Kamer

De beleidsdoorlichtingen zijn primair bedoeld om de Tweede Kamer inzicht in de effectiviteit van het gevoerde beleid te geven. Het is dan ook van belang na te gaan hoe de Tweede Kamer als ontvanger van de doorlichtingen het instrument beoordeelt. In juni 2007 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer de minister van Financiën laten weten zich ernstig zorgen te maken over de vraag of beleidsdoorlichtingen wel voldoende betrouwbare informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het kabinetsbeleid opleveren. De Tweede Kamer zou zijn controlerende taak op deze manier niet waar kunnen maken.²

Op basis van een analyse van de eerste zeven doorlichtingen concludeerde de Tweede Kamer dat in veel gevallen een minimumvariant voor onafhankelijkheid was gekozen, dat wil zeggen dat de betrokkenheid van de verantwoordelijke beleidsdirectie nog erg groot was. Ze dringt er op aan de uitvoering in handen van onafhankelijke derden te leggen, bij voorkeur van buiten de rijksoverheid.

Begin december 2007 heeft het ministerie van Financiën zijn reactie naar de Tweede Kamer gestuurd.³ Deze is enigszins relativerend en terughoudend. De kernboodschap is dat de Tweede Kamer wat meer geduld met de ministeries moet hebben en dat deze worden aangespoord helderheid over de rol van onafhankelijke onderzoekers te verschaffen. Hiermee gaat het ministerie wel wat gemakkelijk voorbij aan de zorgen die de Tweede Kamer heeft geuit. De brief geeft een weinig krachtig signaal naar de andere departementen om meer werk van het instrument beleidsdoorlichting te maken.

De uitkomsten van beleidsdoorlichtingen hebben nog maar zeer beperkt aandacht van de Tweede Kamer gekregen

Conclusies

De kwaliteit en bruikbaarheid van de eerste beleidsdoorlichtingen laten nog te wensen over. Toch heeft de nieuwe systematiek in het eerste jaar ook een aantal voordelen opgeleverd. Er is bij de ministeries meer aandacht gekomen voor de programmering van evaluatieonderzoek en de doorlichtingen hadden de beoogde brede blik. Maar de ambtelijke leiding van de departementen moet het instrument serieuzer gaan nemen. Naast het tonen van *commitment* is vooral een heldere visie op het gebruik van het instrument nodig. Departementen moeten kiezen of ze een beleidsdoorlichting vooral willen gebruiken om zich te verantwoorden of om ervan te leren.

Wanneer verantwoording het primaire doel is, is er voor de uitvoering (in lijn met de wens van de Tweede Kamer) eigenlijk maar één optie denkbaar: uitbesteden. Een universiteit of adviesbureau is veel beter dan de eigen beleidsdirectie in staat met distantie het gevoerde beleid en de beleidsdoelen te beoordelen, met een heldere rapportage en een onafhankelijke begeleidingscommissie. Vervolgens is het nodig dat het kabinet een beleidsreactie geeft en de Tweede Kamer aan de uitkomsten voldoende aandacht schenkt. Wanneer de ambtelijke leiding ervoor kiest met een beleidsdoorlichting het leerproces van de organisatie te stimuleren, is uitbesteden vaak niet de oplossing. De kern van de lerende organisatie is het toevoegen van nieuwe informatie en vooral het bespreken van de informatie.⁴ In dit geval loont het meer te investeren in een collectief leerproces om een actieve, brede betrokkenheid van de organisatie te verkrijgen.⁵

[2] Brief van de Commissie voor de rijksuitgaven over beleidsdoorlichtingen aan de minister van Financiën, 14 juni 2007.

[3] Brief van de minister van Financiën, Evaluatie-instrument Beleidsdoorlichting, TK 31308, nr.1.

[4] Peter van der Knaap, *Lerende overheid, intelligent beleid*, Phaedrus, 1997. Peter Senge, *De vijfde discipline, de kunst en praktijk van de lerende organisatie*, Scriptum Management, 1992. Ian Anderson, *Performance Management, evaluation and learning in 'modern' local government*, *Public Administration*, vol. 2. 2001, p. 297-313.

[5] Guba, E. & Y. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Beverly Hills, 1989. Abma, Tineke, *Responsief evalueren*, Delft, 1996. Ray Pawson & Nick Tilley, *Realistic Evaluation*, Sage, 1997. T. Abma & M. Noordegraaf, *Public Managers Amidst Ambiguity: Towards a Typology of Evaluative Practices*, *Evaluation*, 2003, 9: 285-306.

Een vleugje parfum

Waren regering en parlement aanvankelijk elkaars natuurlijke tegenstanders, in de loop van de tijd is deze parlementaire eensgezindheid uiteen gevallen. De politieke partijen kwamen op en gingen zich manifesteren. Omdat er bij het stelsel van evenredige vertegenwoordiging doorgaans veel partijen aan het politieke proces deelnemen, is politieke folklore hierbij niet uit te sluiten.

Het doel van evenredige vertegenwoordiging is dat de volksvertegenwoordiging een afspiegeling vormt van de politieke meningen, die er in het land leven. Het is dan ook begrijpelijk dat het niet al te moeilijk mag zijn een zetel te veroveren. In ons stelsel zijn gemiddeld zo'n zestig tot zeventigduizend stemmen voor een zetel nodig. Voor veel partijen is dat reden naar de gunst van de kiezers te dingen.

Al direct na de invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1918 namen 32 politieke partijen aan de verkiezingen deel. De top werd bereikt in 1934, toen er 54 partijen naar een of meer zetels meedongen en dat in een tijd dat er geen 150, maar slechts 100 zetels te verdelen waren. Dat er vaak vreemde vogels onder het politieke firmament rondfladderden, behoeft geen betoog. De beruchtste was waarschijnlijk de Vrije Socialistische Groep die in 1921 bij de Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen een poging waagde en in de volksmond beeldende namen verwierf: *Penezepartij* en *Rapaillepartij*. Een bloemenkoopman van het Rembrandtsplein, met de bijnaam *Hadjememaar*, werd tot lijsttrekker gebombardeerd. De belangrijkste campagne-items waren vrij vissen in het Vondelpark en verlaging van de jeneverprijs tot vijf cent per borrel. Met twee zetels kwam deze partij in de raad.

In de jaren zestig kwam uit een rond het Lieverdje protesterende groep jongeren de *Provopartij* voort. Het uitdelen van krenten was hun belangrijkste actiemiddel. Bij de gemeenteraadsverkiezingen wisten zij één zetel in de wacht te slepen die bij toerbeurt werd bezet. Het laatst was dat Roel van Duyn die over zijn invloed op het politieke gebeuren gekscherend opmerkte dat 'er evengoed een stenen tuinkabouter op mijn plaats had kunnen zitten.' Deze opmerking gaf de stoot tot de oprichting van de *Kabouterpartij*, die het in 1970 zelfs tot vijf zetels schopte. Een van hun programmapunten was het verlaagd aanleggen van de rijbaan, gepaard aan de verplichting voor automobilisten een bloementuintje op hun autodak aan te leggen waardoor voetgangers in plaats van rijdend blik rijdende tuintjes voorbij zouden zien flitsen. Toenmalig premier Piet de Jong zag er geen enkel kwaad in en sprak gekscherend van 'een vleugje parfum in de dagelijkse spruitjeslucht van het

politieke gebeuren.' Afsplitsingen binnen een fractie leiden ook regelmatig tot vermeerdering van het partijenbestand in de Kamer. Dat gebeurde bijvoorbeeld eind jaren zestig, toen een viertal parlementariërs zich van de KVP los maakte om een nieuwe partij op te richten. Van de ene dag op de andere dag eigende nieuwelings *Politieke Partij Radicals* zonder voorverkiezingen zich vier zetels van de KVP toe. In 1983 weken Jan-Nico Scholten en Stef Dijkman geregeld van het CDA-fractiestandpunt af door met de oppositie mee te stemmen: over kernwapens, Zuid-Afrika en volkshuisvesting. Nadat ze min of meer waren geëxcommuniceerd, vormden zij samen een eigen fractie.

In 1994 rolden de afgevaardigden van de Ouderenpartij vechtend over straat, met als resultaat drie verschillende fracties die de partij-ideologie vertegenwoordigden. Bij de LPV was het begin deze eeuw van hetzelfde laken een pak, daarna volgde Laszrak van de SP en tenslotte Rita Verdonk, die uit de VVD-fractie werd gezet en nu als eenling haar politiek in de Kamer uitdraagt. Voormalig Kamervoorzitter Weisglas klaagde in december 2002 tegenover de parlementaire pers over zoveel fracties in het parlement. Hij noemde het bedotterij als Kamerleden uit een fractie stappen maar hun zetel behouden. Daarom lanceerde hij zijn anti-afsplitsingsplan. Zetels moesten eigendom van de partij worden. Toen Charlie Aptroot bij het gedwongen vertrek van Rita Verdonk uit de fractie onlangs een moment twijfelde of hij zich bij de VVD nog wel thuis voelde, sprak hij zich onomwonden voor dit standpunt uit: 'Mijn zetel is een VVD-zetel en geen zetel van Charlie Aptroot.' De vraag bij afsplitsingen blijft altijd wie uiteindelijk het gelijk aan zijn of haar zijde heeft. Heeft het afgesplitste lid zich nauwkeurig aan de onderschreven beginselen en het partijprogramma gehouden en hebben de overige fractieleden zich daarvan verwijderd of omgekeerd? In de praktijk blijkt dit gelijk tot nu toe altijd bij de fractie te liggen.

Noldus

De professie van de overheidsstrateeg

Strategievorming bij de overheid is een proces dat met spanningen is omgeven. Zij zijn niet weg te organiseren, maar juist een essentieel onderdeel van het werk van de overheidsstrateeg. Een verdere professionalisering van de overheidsstrateeg is voor de verdere ontwikkeling van de strategische functie bij de overheid van groot belang.

Het is onmogelijk over strategie te spreken zonder daarbij ook de specifieke context in beschouwing te nemen waarbinnen deze tot uitvoering moet worden gebracht. De meeste literatuur over strategie kenmerkt zich door een bedrijfskundige benadering en stelt het werken in ondernemingen centraal.¹ Het is duidelijk dat de benaderingen die vanuit deze context zijn ontwikkeld niet zonder meer toepasbaar zijn als het gaat om de invulling van de strategische functie bij de overheid. Departementen zijn politiek bestuurde organisaties met een systeem van publieke verantwoording, waar alle organisatorische routines en patronen uiteindelijk in het licht van electorale cycli worden geplaatst. Daar komt bij dat bewindspersonen zich niet alleen door argumenten laten leiden die, gegeven het kader van 'de' strategie, passend zijn, maar dat deze argumenten binnen een bredere politieke rationaliteit worden afgewogen.

Ook risicomijdend gedrag, symboliek, retoriek, ideologische invloeden en media spelen een rol in het bepalen van de richting van het politieke debat en daarmee van de ambtelijke organisatie. Dit heeft tot gevolg dat overheidsorganisaties zelden op effectiviteit of efficiëntie alleen zijn gericht.² Reden genoeg om de strategische functie bij de rijksoverheid vanuit een 'strategie als praktijk' te benaderen, in plaats vanuit een abstract en mogelijk door impliciet prescriptieve noties gekleurd bedrijfskundig perspectief.³

Ambities

Ondanks de complicerende context, wordt ook binnen de rijksoverheid de laatste jaren het belang van strategie en strategisch vermogen onderkend. Een gevoeld gemis aan strategisch inzicht heeft in 2002 tot meer aandacht geleid voor de strategische functie bij de rijksoverheid in de vorm van een onderzoekscommissie onder leiding van voorma-

lig directeur-generaal en lid van de Raad van State Hans Borstlap. In een rapport heeft Hans Leeflang als kwartiermaker de aanbevelingen van Borstlap uitgewerkt. In beide trajecten zijn vier ambities voor strategie uitgewerkt, die elk een uitweg pogen te bieden, gegeven een vermeend tekort in de huidige prestaties van de rijksoverheid.⁴ Samen vormen deze vier ambities de opgave voor strategen.

Ten eerste moet versterking van de strategische functie van de rijksoverheid bijdragen aan de *toekomstbestendigheid* van overheidsbeleid. Dat zou teveel worden beheerst door de politieke waan van de dag, waar meer aandacht voor de langere termijn nodig is. Ten tweede is versterking van de strategische functie op de departementen een manier om bij de totstandkoming van beleid *kennis* en onderzoek beter te benutten. Strategie zou beleid een meer doordacht en minder opportunistisch karakter moeten geven. De derde ambitie is een versterking van de *externe oriëntatie*, om daarmee het toenemend ongenoegen van burgers met het functioneren van het openbaar bestuur tegen te gaan. Ten vierde is aandacht voor strategie een middel om verkokering te doorbreken en tot *samenhang in beleid* te komen.

Invulling geven aan de strategische functie is een manier om beleidsvorming en middelenallocatie vanuit een integraal perspectief te laten plaatsvinden, waarbij voorbij de verticale kokers van de klassieke bureaucratie wordt gedacht.

Strategie onder spanning

De context waarin en de opgave waartoe de ontwikkeling en realisatie van strategie in de departementen plaatsvinden, zijn ambivalent. De context kenmerkt zich door dubbelzinnige belangen die voortkomen uit de ambivalentie van politiek bestuur en van de bureaucratische structuur van de

[1] Porter, Michael, *Competitive Strategy*, Free Press, New York, 1980; Ansoff, Igor & Edward McDonnell, *Implanting strategic management*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990; Mintzberg, Henry et al., *The Strategy Process*, European Edition, Prentice Hall, London, 1995; Wit, Bob de & Ron Meyer, *Strategy Synthesis. Resolving strategy paradoxes to create competitive advantage*. Thomson Business Press, 1995.

[2] Ringeling, Arthur, *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: Vuga, 1993.

[3] Jarzabkowski, Paula, *Strategy as practice: an activity-based view*, Londen: Sage, 2005; Whittington, R., *Strategy Practice and Strategy Process: Family Differences and the Sociological Eye*, in: *Organization Studies*, 2007, 10; Johnson, Gerry et al., *Strategy as Practice. Research directions and resources*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

[4] Borstlap, Hans c.s., *Kracht zonder macht*, 2002; Leeflang, Hans, *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartier maken*, december 2003.

Tekorten in overheidsoptreden	Ambities met betrekking tot de strategische functie
Te veel focus op korte termijn: niet voorbij electorale cyclus of begroting kijken	Aandacht voor lange termijn: <i>toekomstbestendig beleid</i>
Te weinig gebruik van bestaand wetenschappelijk inzicht bij beleidsvorming; onvoldoende koppeling van kennis en beleidsontwikkeling.	Toepassing kennis in beleid en agenderen van onderzoek op basis van ervaring in beleid: <i>kennis in en van beleid</i>
Onvoldoende aandacht voor visie en behoefte van de buitenwereld en onvoldoende vermogen de buitenwereld op adequate wijze bij interne processen te betrekken.	Buitenwereld binnenbrengen: <i>externe oriëntatie</i>
Teveel gerichtheid op belangen en zienswijze van de koker in plaats van integraal perspectief voor integrale problemen en uitdagingen.	Verkokering doorbreken: <i>samenhang in beleid</i>

Figuur 1: Ambities van de strategische functie

ambtelijke organisatie.⁵ Enerzijds zijn efficiëntie en daadkracht speerpunten van zowel ambtenaren als politici, anderzijds laat de politieke rationaliteit zich zelden door alleen functionele argumenten leiden. Eveneens dubbelzinnig zijn de ambitie en opgave die in de rapporten van Borstlap en Leeflang voor strategen is geformuleerd: van strategen wordt gevraagd door de organisatieroutines heen te breken en een tegenwicht te bieden voor de ingesleten patronen en principes in de organisatie.

Versterking van de strategische functie van de rijksoverheid moet bijdragen aan de toekomstbestendigheid van overheidsbeleid

Strategen staan voor de opgave deze organisatie-mechanismen te doorbreken of te beïnvloeden, terwijl het tegelijkertijd de kernprocessen van de overheidsorganisatie zijn en de strategen daar zelf ook deel van uit maken. Strategen moeten hun werk vanuit dezelfde organisatiecontext verrichten als die ze via dat werk proberen te beïnvloeden. Dat maakt hun functie niet eenvoudig. Strategen bij de overheid hebben daarom met een aantal terugkerende dilemma's te maken.⁶ Deze dilemma's maken een deel uit van werken aan strategie bij de rijksoverheid. De volgende spelen een rol.

Tijdshorizon

Waar strategen een kwestie proberen te benaderen vanuit de tijdshorizon die bij een onderwerp past, denken beleidsmakers over het algemeen vooral over tijd als iets dat ze 'te kort komen'. Tijdsdruk belemmert beleidsmakers al snel in het verder vooruit kijken in de tijd. Verlengen van de tijdshorizon staat voor hen vaak op gespannen voet met het tijdig leveren van een op de korte termijn voldoende doortimmerd voorstel. Het perspectief

van meerdere jaren of zelfs decennia is voor beleidsmakers in de praktijk van secundair belang, tenminste als aandacht voor de lange termijn betekent dat het beleid als geheel later, te laat, klaar is.

Beleidsambtenaren erkennen dit probleem en geven aan hierover zorgen te hebben. Ze voelen zich in hun dagelijkse praktijk gedwongen vooral met het heden en de korte termijn bezig te zijn, terwijl zij zelf wel beseffen dat er talrijke relevante, mogelijk vitale, langetermijneffecten zijn waarmee onvoldoende rekening is gehouden. Desalniettemin kan de langetermijnorientatie van strategen voor hen juist vervelend zijn. Strategen maken de complexiteit groter op momenten in het beleidsproces waar beleidsambtenaren, omdat het soms niet anders kan, de complexiteit proberen te reduceren door bepaalde keuzes te maken en die zo goed als mogelijk te onderbouwen.

Een kwestie die spanning oproept is ook het moment waarop strategen hun inbreng leveren. Op zich ligt het voor de hand dat strategen in de vroege fase van beleidsprojecten meedraaien, om zodoende op de formulering van het probleem en het uitzetten van de grote lijn van de oplossingsrichting invloed te kunnen hebben. Anders zijn posities ingenomen en is het moeilijk alsnog bij te sturen. Betrokkenheid van strategen in de beginfase impliceert echter ook de ontwikkeling van een zekere loyaliteit aan het project. Dit maakt het juist moeilijk in latere fasen, bijvoorbeeld in de besluitvorming, nog kritisch en reflectief over het beleidsproject te adviseren.

Kennis in beleid

Veel beleidsambtenaren ondervinden problemen bij de benutting van kennis bij het maken van beleid. Er is kennis beschikbaar, maar er is zoveel (onderzoeks)informatie dat de beleidsambtenaren de *state of the art* op hun terrein moeilijk kunnen bijhouden. Bovendien is veel van de beschikbare (wetenschappelijke) kennis weliswaar interessant,

[5] March, J.G. (red.), *Decisions and organizations*, Oxford: Basil Blackwell, 1988; March, J.G. & J.P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen: Universitetsforlaget, 1976; March, J.G. & J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989.

[6] Twist, M.J.W. van, R. Peeters & M. van der Steen, *Balanceren tussen inkapseling en afstoting: een essay over de strategische functie bij de rijksoverheid*, Den Haag: NSOB, 2007.

maar ook weinig praktijkgericht en daarom moeilijk bruikbaar. Door deze problemen in de *matching* van kennis en beleid en door de hoge productiedruk waaronder beleidsambtenaren staan, wordt beleid gemaakt dat op niets is gebaseerd. De beleidstheorie blijft onbewezen en wordt niet getoetst; het is dan eerder een normatieve uitspraak over hoe de werkelijkheid zou moeten zijn dan een vermoeden van hoe de werkelijkheid is of zal werken.

Strategen kunnen in dit veld vol spanning een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door te zorgen voor handzame overzichten van de kern van nieuwe wetenschappelijke publicaties en door beleidsgerichte vertalingen van wetenschappelijke inzichten of door bijeenkomsten te organiseren waarin wetenschappers en beleidsambtenaren elkaar ontmoeten en ideeën uitwisselen. Strategen slagen er echter vaak niet in aan deze behoefte te voldoen. Volgens beleidsmakers zijn vertalingen te lang, te diep en te weinig op de praktijk toegespitst en produceren strategen zelf weer nieuwe verdiepende studies. Strategen staan dicht bij de wetenschap dan bij de beleidspraktijk. Strategen geven op hun beurt aan dat de aansluiting tussen kennis en beleid moeilijk is, omdat beleid nogal wat problemen weg definieert, kennis is dan al gauw te abstract of te gecompliceerd, maar dat ligt niet perse aan de kennis of de strateeg die kennis inbrengt. Beleidsambtenaren moeten er ook voor kunnen openstaan.

Bestaande organisatiestromen

Een belangrijke en spanningsvolle kwestie is de aansluiting van strategen bij werkprocessen in de organisatie. Hoe kunnen ze hun inhoudelijke expertise verbinden aan processen van beleidsvorming en ook daadwerkelijk iets gedaan krijgen? Strategen werken vaak bij voorkeur vanuit enkele brede, integrale thema's die op alle dossiers van toepassing zijn. Via de lijn van een integraal thema kunnen zij in alle lopende beleidsprocessen van de organisatie hun inbreng leveren. Andere strategen kiezen overigens juist voor een benadering waarbij ze meewerken en meedenken vanuit bestaande beleidsdossiers, om vandaar een breder perspectief te zoeken.

Beide benaderingen zijn niet zaligmakend. Het belangrijkste nadeel van de integrale benadering met eigen (al dan niet zelf gekozen) thema's is dat er gebrekkige aansluiting is bij de lopende dossiers en de verkokerde beleidspraktijk. Het integrale perspectief past nergens echt goed op en strategen worden daardoor al snel als lastig voor de voortgang in het beleidsproces ervaren. Het meewerken

met bestaande dossiers kent dat probleem niet, maar heeft als nadeel dat de integrale blik snel verloren gaat, zoals ook al bij de problemen rond de korte en lange termijn is aangegeven.

Tijdsdruk belemmert beleidsmakers al snel in het verder vooruit kijken in de tijd

Strategen gaan mee in een bestaand handelingsperspectief en een bestaand repertoire van mogelijke oplossingen en lopen daarmee het risico slechts beperkt van invloed te kunnen zijn. Ze riskeren bovendien te worden meegezogen in de waan van de dag rond een bepaald dossier, waar het juist hun taak is die waan te overstijgen en te doorbreken.

Gerelateerd aan dit probleem is het de vraag of strategen een eigen agenda met activiteiten en onderwerpen moeten hebben. Sommige stellen een eigen werkprogramma op en werken dit over de jaren af met zelfstandige publicaties en activiteiten als resultaat. Vervolgens is het aan de beleidsmakers hiervan gebruik te maken. Hierdoor blijft de strateeg autonoom, met het risico dat er teveel afstand ontstaat tussen wat de strategen doen en wat de beleidsmakers nodig hebben en gebruiken. Het kan gebeuren dat strategen een project afronden terwijl de lijn in de organisatie geheel anders is of de urgentie naar heel andersoortige vragen uitgaat. Anderen kiezen er voor als opdrachtnemer te werken en op vragen vanuit de organisatie te reageren.

Een belangrijke en spanningsvolle kwestie is de aansluiting van strategen bij werkprocessen in de organisatie

Politiek en strategie

Ook de politiek maakt het strategisch werk binnen de overheid interessant en tegelijk ingewikkeld en spanningsvol. Sommige strategen kiezen een positie dicht bij de politiek en betrekken de politieke principaal bij projecten. Dit bevordert dekking en politiek draagvlak voor wat zij doen. Tegelijkertijd werkt het ook belemmerend, omdat veel van wat strategen doen politiek beladen en omstreden is. Strategen die zich met politieke ambities verbinden, kunnen een verlengstuk van de politiek worden, waardoor politiek niet opportune problemen of het langetermijnperspectief uit het zicht ver-

dwijnen. De politieke principaal is immers verantwoordelijk voor het handelen dat onder zijn of haar verantwoordelijkheid plaatsvindt en dus politieke betekenis heeft. Een strategische studie naar de toekomst van de hypotheekrenteaftrek is dus niet alleen een ambtelijke verkenning, maar ook een politiek signaal.

Strategen die zich met politieke ambities verbinden, kunnen een verlengstuk van de politiek worden

Conclusie

De meerwaarde en de opdracht van strategen ligt in het doorbreken van dominante en ingesleten

patronen van de organisatie. Strategen proberen horizontale verbindingen in verticaal stromende beleidsprocessen te brengen, vooruit te kijken in processen waarin er tijd te kort is en budgettaire en planningscycli het ritme bepalen. Ze proberen de grenzen van problemen en oplossingen te betrekken in een proces waarin de mainstream doorgaans voorrang krijgt. Strategen proberen de institutionele of intellectuele stroom in een organisatie en in beleidsprocessen te verleggen. Het is de uitdaging in het werk van de strateeg daarbinnen effectief te opereren. Een verdere ontwikkeling van de professionaliteit van de strateeg moet zijn gericht op een gepaste omgang met de spanningen en dilemma's en niet op een eventuele ontkenning daarvan via organisatorische ingrepen of het verbergen hiervan achter nietszeggend jubeljargon.



Reislustig kunstenaar

De zeventiende-eeuwse Amsterdamse schilder Karel du Jardin (1626-1678) was meester in verschillende genres, zowel Italiaanse landschappen, indrukwekkende historiestukken en Nederlandse boerenerven, als portretten van patriciërs en kooplieden, zoals dit schilderij van Joan Reynst, heer van Drakestein. De schilder was met hem bevriend en die vriendschap betekende een grote sprong op de sociale ladder, want de familie Reynst behoorde tot een van de rijkste en machtigste regentenfamilies van Amsterdam. Du Jardin schilderde zijn vriend in een chique setting met een hond die naar de jacht verwijst, oorspronkelijk een tijdverdrijf van de adel, maar overgenomen door de rijke burgerij. Karel du Jardin was een reislustig kunstenaar. Hij verbleef enige tijd in Lyon en Parijs en zeilde met Joan Reynst per schip via Engeland, Portugal en Spanje naar Tanger en Algiers, waar zij Michiel de Ruyter ontmoetten. De laatste jaren van zijn leven woonde hij in Rome en Venetië. Hij werd al in zijn eigen tijd door dichters en schrijvers geprezen. Met name zijn aandacht voor detail en zijn verfijnde schilderwijze trokken de aandacht.

De tentoonstelling van topwerken van Karel du Jardin is tot 16 maart 2008 in het Rijksmuseum in Amsterdam te zien.

De Kamper Steur

Bespotting van de inwoners van naburige steden en dorpen is een oud en wijdverbreid fenomeen.

Van sommige steden is alleen nog de spotnaam of een enkel verhaal overgebleven, maar van andere zijn meerdere bloemrijke verhalen nog in omloop, zoals van de oude Hanzestad Kampen.

Tegenwoordig staan deze verhalen bekend als de Kamper Uien, maar vroeger als de Kamper Steurtjes, naar een van de bekendste Kamper verhalen.

Het verhaal gaat dat de stad Kampen in de dertiende eeuw bezoek van de bisschop van Utrecht zou krijgen, samen met een gezelschap ridders en honderden dienaren. Wekenlang stond het dagelijks leven van de stad in het teken van de voorbereidingen van dit bezoek. Na de feestelijke intocht van de bisschop was – zoals gebruikelijk – een groot feestmaal in het stadhuis gepland. Burgemeester en schepenen wilden de kerkelijk hoogwaardigheidsbekleder alleen het beste van het beste voorzetten. Toen de vangst van een zes meter lange steur bekend werd, lag de keuze voor het hoofdgerecht voor de hand. De stedelijk magistraat liet in allerijl een kok uit Frankrijk overkomen om de maaltijd voor te bereiden.

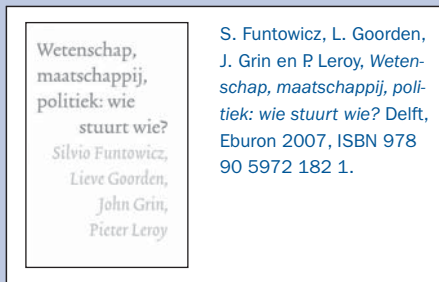
In de keuken van het stadhuis stonden ketels opgesteld die normaliter alleen in de slachttijd werden gebruikt om geslachte koeien in te koken. De tien sterkste mannen van de stad kwamen de spartelende steur brengen, die levend de pan in moest. Op het moment dat zij de steur in de ketel wilden gooien, kwam de stadsbode de keuken binnenrennen. Volgens het verhaal riep hij: 'Bevel van de burgemeester, staakt het koken, dooft de vuren, de

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

Bisschop ligt ziek te bed en komt voorlopig niet.' In Kampen heerste verslagenheid, want het zou niet snel weer gebeuren dat een steur van zes meter zou worden gevangen. Daarom kwam de stadsmagistraat voor spoedberaad bijeen en werd er een creatieve oplossing bedacht. Zij zouden de gevangen steur een schellekoord omhangen, waarna hij weer in de IJssel zou worden losgelaten. Als de bisschop hersteld was en naar Kampen zou komen, zouden de vissers alleen naar het geschel van de bel hoeven te luisteren om de steur weer te vangen. Zo gezegd, zo gedaan.

De bisschop kwam alsnog naar Kampen, maar de steur liet het afweten. Onvindbaar. Vandaar dat in Kampen nog altijd de uitdrukking bestaat: Als je te Kampen staat aan de IJsselboord, wordt nog het klinken van de schellekoord gehoord.





S. Funtowicz, L. Goorden, J. Grin en P. Leroy, *Wetenschap, maatschappij, politiek: wie stuurt wie?* Delft, Eburon 2007, ISBN 978 90 5972 182 1.

Bijsturen, niet herzien

Het Vlaams parlement organiseerde in de afgelopen twee jaren een reeks lezingen over wetenschap, maatschappij en politiek. Vier wetenschappers lieten hun licht schijnen op de vraag hoe wetenschap aan beleidsvorming bijdraagt, hoe het beter kan. Een interessante onderneming en een belangrijke, want als er één ding uit de vier bijdragen duidelijk wordt, dan is het wel de intense verwevenheid van wetenschap en politiek. De lezingen werden gebundeld uitgegeven. Samen schrijven de auteurs zo'n negentig bladzijden vol en hoewel dat betekent dat de argumenten her en der wat aan de oppervlakte blijven, werd het een leesbaar boekje. Silvio Funtowicz (Instituut voor de Bescherming en de Veiligheid van de Burger, Europese Commissie) vergelijkt verschillende in de wetenschappelijke literatuur voorgestelde modellen ter beschrijving van de relatie tussen wetenschap en politiek. Hij breekt vervolgens een lans voor het model van *postnormale wetenschap* (in andere publicaties uitgebreid verdedigd), waarin het peer review-systeem zo wordt uitgebreid dat 'iedereen [kan] bijdragen tot het proces van [wetenschappelijke] kwaliteitsverbetering', dus niet alleen wetenschappers. Lieve Goorden (Studiecentrum Technologie, Energie, Milieu, Universiteit van Antwerpen) ver-groot de rol van de burger in de wetenschap door het creëren van fora waar burgers en wetenschappers met elkaar in discussie gaan over nieuwe technologie. John Grin (Universiteit van Amsterdam) suggereert het grondslagenonderzoek een belangrijkere plaats in het wetenschapsbeleid te geven met een opmerkelijk en zeer toepasbaar idee dit deels te realiseren door zulk onderzoek te motiveren en te leiden 'vanuit de innovatieve praktijken'. Pieter Leroy (Radboud Univer-

siteit) sluit met zijn bijdrage aan bij het eerste opstel wanneer hij opmerkt en positief waardeert, dat burgers langzaam aan vorm zijn gaan geven aan *burgerwetenschap*. Door een algehele verhoging van het opleidingsniveau en door de groei van nieuwe media hebben, aldus Leroy, vele burgers een aanzienlijk niveau van expertise over politiek relevante wetenschapskwesties verworven.

Twee kritische kanttekeningen. Allereerst vraag ik me af of de daadwerkelijke relatie tussen wetenschap en politiek wel van dien aard is dat zij aan herziening toe is. Veel beleid wordt op basis van adequaat wetenschappelijk onderzoek gevoerd, er zijn tal van commissies die over het gebruik van nieuwe (wetenschappelijke) technologie waken en, zoals de auteurs toch ook toegeven, veel burgers zijn goed geïnformeerd. Het gaat eerder om bijsturen dan herzien, lijkt mij.

Ten tweede betwijfel ik of het informatie-niveau van burger en politicus wel zo hoog is dat het standpunt dat zij over onderzoek innemen, ook wetenschappelijk relevant zal zijn. Misschien weet de burger inderdaad veel meer dan vijftig jaar geleden, de wetenschapper weet ook veel meer. Als aanleiding en inleiding tot een debat over wetenschap, maatschappij en politiek is dit boekje echter zeker geschikt.

Boudewijn de Bruin, Rijksuniversiteit Groningen, faculteit wijsbegeerte



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

Macht en verantwoordelijkheid in beeld

Ter gelegenheid van het afscheid van socioloog Kees Schuyt van de Universiteit van Amsterdam heeft een vierkoppige redactie - Jan Willem Duyvendak (UvA), Godfried Engbersen (EUR), Marigo Teeu-

wen (UvA) en de onderzoeker Imrat Verhoeven (WRR) – een bundel uitgebracht. Dit huldeboek telt tweeëndertig essays van wetenschappers van naam, universitaire collegae of promovendi van Schuyt. De variëteit aan verhandelingen – ondergebracht in zeven thema's – geeft uitdrukking aan het brede werkkterrein van Schuyt. De thema's zijn: macht en verantwoordelijkheid (een centraal thema bij Schuyt), staat en ongelijkheid, professionaliteit en opvoeding, politiek en burgers, universiteiten en intellectuelen, publieke sfeer en publieke moraal en rechterlijke macht en rechtshandhaving. Gemiddeld is de omvang van een essay zo'n tien pagina's. Duidelijk wordt dat Schuyt niet alleen te typeren is als wetenschapper en intellectueel in de zin van iemand die zorgvuldig nadenkt en verstandelijk overweegt, maar ook als opinie-leider, opgevat als animator en beïnvloeder van maatschappelijke meningsvorming.

Ongeveer driekwart van het boek is gewijd aan politiek-bestuurlijke thema's (verzorgingsstaat, verhouding politici en burgers, functioneren rechter en rechtshandhaving). Bij *Staat en ongelijkheid* wordt onder meer aandacht geschonken aan verschuivingen in gehanteerde definities van armoede en sociale uitsluiting. Zo is recentelijk in het debat in de politieke arena over integratie een accentuering naar de 'eigen verantwoordelijkheid' van migranten of nieuwkomers waarneembaar. De stelling wordt verdedigd dat de staat door gebruik van definitiemacht de verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en burgers heeft herschikt.

De door de staat aan burgers opgelegde grotere eigen verantwoordelijkheid gaat gepaard met economische machteloosheid van sociaal zwakkeren.

Macht en verantwoordelijkheid worden bij *Politiek en burgers* geconcretiseerd met de vraag naar de acceptatie door groepen burgers van de machtsuitoefening van beleidsmakers. Die machtsuitoefening ligt onder vuur. Er bestaat onvrede over de legitimiteit van het besluitvormingsproces. Betoogd wordt dat de sterkere eis aan beleidsmakers tot verantwoording, alsmede de 'klaagmacht' van burgers effecten hebben op het proces van besluitvorming, hetgeen tot interactieve beleidsvorming en onderhandelend

bestuur heeft geleid. Bij *Rechterlijke macht* – de derde staatsmacht in de trias politica – wordt ingegaan op het probleem dat er geen controle of check is op de macht van de rechter. Het stelsel van *checks and balances* van de rechtsstaat functioneert niet meer wanneer de rechter als wetgever-plaatsvervanger optreedt. Zelfstandige rechtsvorming door de rechter ontbeert democratische grondslag. Wie moet de rechtsstaat bewaken, de volksvertegenwoordiging of de rechter? Aan de orde komt ook de kwestie dat in voorkomende gevallen de straftoemeting door de rechter discussie teweeg brengt over transparantie en de verantwoordelijkheid van de rechter.

De bundel biedt een goed beeld van het politiek-sociologisch denken over het begrippenpaar macht en verantwoordelijkheid. De verschillende invalshoeken en disciplinebenaderingen maken de bundel interessant voor wetenschappers, bestuurders en politici. Een niet onbelangrijk punt is dat de essays toegankelijk, helder en leesbaar zijn. De gevoerde 'strengere redactie' heeft goede vruchten opgeleverd.

dr. Jan Vis, Rijksuniversiteit Groningen



Dorine Hermans en Daniela Hooghiemstra, 'Voor de troon wordt men niet ongestraft geboren'. Ooggetuigen van de koningen van Nederland, 1813-1890, Amsterdam: Bert Bakker 2008, ISBN 978 90 351 3114 9

Veel geschreeuw, weinig wol

Alleen al de wijze waarop dit boek van Hermans en Hooghiemstra in de openbaarheid kwam was voor *Openbaar Bestuur* relevant. Zelden is het fundamentele leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid zo knullig ingevuld. Was de reactie van de majesteit discutabel door de wijze waarop zij werd gepresenteerd (waarom is het onmogelijk dat zij haar volkomen gerechtvaardigd persoonlijk standpunt per ingezonden brief kenbaar

maakt?), nog discutabeler was het gevolg waarin Balkenende niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid activeerde, maar zich – en dat is flagrant in strijd met wat corollair aan die ministeriële verantwoordelijkheid moet worden beschouwd – als minister-president een kritisch inhoudelijk oordeel permitteerde, hetgeen niet wil zeggen dat de minister-president als persoon geen inhoudelijk oordeel zou mogen hebben.

Het is opmerkelijk hoe zwak de staatsrechtelijke aspecten van het openbaar bestuur op ministerieel niveau worden verwerkt, want de minister-president heeft al vaker in dezen gedwaald (men denke aan zijn onnozele reactie naar aanleiding van de roemruchte, maar in mijn ogen volstrekt valabele speech van prinses Maxima over de Nederlandse identiteit). Deze reuring heeft waarschijnlijk de verkoop van het boek alleen maar bevorderd, wat de dames vergund zij. Maar wat is het voor boek? Rechtvaardigt de inhoud de rumor?

Afgezien van een redelijk aantal onnozele fouten en verschrijvingen, bieden de auteurs een heel aardig inzicht van de wijze waarop in bepaalde kringen werd geoordeeld over wat sedert 1815 als het Nederlands koningshuis kan worden betiteld. Echter, wat wordt opgemerkt over de reputaties van de drie koningen kan nauwelijks nieuw worden genoemd. Slechts de seksuele geaardheid van Willem II is nog niet eerder zo onverbloemd omschreven. Al wat verder te berde wordt gebracht, staat of valt met de wijze waarop de auteurs hun stof hebben gerangschikt en gepresenteerd.

Welnu, daarin hebben zij een gelukkige greep gehad, waardoor menig saillant gegeven reliëf krijgt, zo'n 25 keer mede dankzij de inhoud van stukken uit het Koninklijk Huisarchief. Het gaat te ver hier *en detail* weer te geven in hoeverre juist in die stukken constitutioneel gesproken disputabele affaires aan de orde komen. Dat valt namelijk – afgezien van bronnen over de seksualiteit van Willem II – grotelijks tegen. Uit andermans particuliere archieven en reeds lang gepubliceerde bronnen stammen daaromtrent veel meer wetenswaardigheden. Dat de majesteit zich niet geroepen heeft gevoeld de uitgave te blokkeren, is lof-

waardig maar tegen die achtergrond ook begrijpelijk.

Wat over de macht des konings en de implicaties daarvan voor het openbaar bestuur aan de orde komt, is mager. Een opmerking van de latere koningin Sophia van Württemberg, '... maar u kent het Hollandse gepeupel, het ergste soort dat er bestaat', treft in dit opzicht het meest, al raakt zij niet aan de principes van het openbaar bestuur. De grondwettelijke crisis van 1868 komt helemaal niet aan de orde. Het zijn de persoonlijke wisselwarsen die, conform hedendaagse preoccupaties, de smeuïgheid van dit boek moeten bepalen. Welnu, de liefhebber krijgt een paar botten toegeworpen, maar of deze inderdaad ieders soep naar genoeg doen smaken waag ik ten eerste te betwijfelen. Voor kritische analisten van het openbaar bestuur heeft dit boek weinig om hakken, al was het alleen al door het gegeven dat de auteurs nauwelijks beseffen dat koningschap en koning twee verschillende identiteiten impliceren. Veel geschreeuw en weinig wol, maar wel best een aardig boek met aardige kijkjes op negentiende-eeuwse verhoudingen en omgangsvormen.

Prof. dr. Jan van Herwaarden, EUR

Voorkeursbeleid: een Nederlands scenario

De Nederlandse overheid heeft over onbedoelde gevolgen van positieve discriminatie wel nagedacht, maar denkt zich er aan te kunnen onttrekken door een aantal 'waarborgen' in te bouwen. Het voorkeursbeleid wordt in de nabije toekomst steeds belangrijker om diversiteit te bevorderen, maar hoe pakt het uit?

Op de homepage van de faculteit waar ik werk wordt trots aangekondigd dat twee van onze 'allochtone studenten' een promotiebeurs van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek hebben gekregen. NWO en de faculteit maken goede sier met dit voorkeursbeleid, vandaar de opvallende mededeling op de homepage.

Voor politici in Nederland is diversiteitsbeleid aantrekkelijk, omdat het van het omstreden voorkeursbeleid is losgekoppeld

Voor de twee studenten is het een wat minder leuke entree. De vermelding dat zij 'allochtone' studenten zijn, dient het doel van de betrokken organisaties, maar drukt de studenten, nog voor zij goed en wel in hun nieuwe werkkruis zijn begonnen, het achterstandslabel *allochtoon* op.¹ Dit soort stigmatisering is een van de onbedoelde en ongewenste gevolgen van positieve discriminatie. In het beleidsprogramma dat het kabinet op 14 juni 2007 presenteerde, staan streefcijfers over het aandeel vrouwen en allochtonen in het personeelsbestand van de publieke sector. Het kabinet wil dat in 2011 '30% van de nieuwe instroom in topfuncties en 50% van de overige functielagen binnen de publieke sector uit vrouwen bestaat' en dat 'het aandeel allochtonen in het personeelsbestand van de publieke sector met 50% is toegenomen ten opzichte van 2007'.²

In deze ambitieuze invulling van diversiteitsbeleid wordt het oude en oncontroversiële streven naar een betere afspiegeling van de samenleving in het personeelsbestand van de overheid vertaald in concrete quota en daarmee krijgt het beleid een geheel ander karakter. De gepresenteerde streefcijfers zijn namelijk onhaalbaar zonder voorkeurs-

beleid op veel grotere schaal dan de enigszins heimelijke en *ad hoc* manier waarop dat tot nu toe is gevoerd.

Voor politici in Nederland is *diversiteitsbeleid* juist daarom zo aantrekkelijk, omdat het van het veel meer omstreden voorkeursbeleid is losgekoppeld. Met de introductie van quota is dat echter niet vol te houden. Minister Ter Horst heeft dat begrepen en lanceerde onlangs een plan om stagiaires op het ministerie naar doelgroep te rekruteren (25 procent allochtone vrouwen, 25 procent allochtone mannen en 25 procent autochtone vrouwen).³ Veel instellingen en organisaties ontplooiën soortgelijke initiatieven. We mogen verwachten dat deze trend zich in de toekomst zal uitbreiden. Positieve discriminatie dient goede bedoelingen in het kader van integratie en bestrijding van werkloosheid, maar dat is geen reden om voorbij te gaan aan de vraag of we dit beleid willen. Nog even los van het principiële punt van de rechtvaardigheid ervan, heeft voorkeursbeleid te veel onbedoelde en ongewenste gevolgen om het via de achterdeur van het streven naar diversiteit in te voeren. De uitgebreide ervaring met dit beleid in Amerika en India leert dat voorkeursbeleid gemakkelijk een min of meer permanent karakter krijgt en het ontstaan van gevestigde belangen in etnische en raciale identiteiten bevordert. Een ander kenmerkend gevolg is dat voorkeursbeleid zich naar steeds nieuwe doelgroepen uitbreidt en dat het de scheidslijnen tussen bevolkingsgroepen eerder verscherpt dan verzacht.⁴

Waarborgen

De mogelijkheid voor werkgevers om voorkeursbeleid te voeren is al in 1994 in de Algemene Wet Gelijke Behandeling vastgelegd en werd in 2005 nog eens in de kabinetsnota *Voorkeursbeleid* getoetst en bevestigd.⁵ Deze nota schetst het politiek-juridische kader dat onze regering bij het voeren van voorkeursbeleid hanteert. De kerngedachte is dat

[1] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, p. 202-203.

[2] *Samen werken aan Nederland*, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken, juni 2007.

[3] *Algemeen Dagblad*, 24 mei 2007.

[4] Frank de Zwart, The Dilemma of Recognition. Administrative Categories and Ethnic Diversity, in *Theory and Society*, 34 (2005) 2, p. 137-169.

[5] Nota *Voorkeursbeleid*, 2005.

vrouwen en allochtonen een structurele achterstand hebben en dat positieve discriminatie een effectief middel is om daar iets aan te doen.

De nota erkent dat er veel bezwaren tegen positieve discriminatie leven, maar acht die overdreven omdat ons beleid niet verder gaat dan 'voorkeur bij gelijke geschiktheid,' van tijdelijke aard is en werkgevers niet verplicht er aan mee te doen. Daar komt nog bij dat het beleid met Europese richtlijnen en jurisprudentie strookt.

De Nederlandse versie van voorkeursbeleid valt onder de 'zwakke' vorm ervan. Personen uit begunstigde groepen krijgen bij sollicitaties alleen dan voorkeur indien zij minimaal 'gelijk geschikt' zijn aan kandidaten uit andere categorieën. In de 'sterke' variant van voorkeursbeleid, die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en India wordt gevolgd, krijgen personen uit begunstigde categorieën voorkeur bij 'voldoende geschiktheid.' In ons land zou de sterke variant strijdig zijn met jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.⁶ Die jurisprudentie behelst overigens positieve actie voor vrouwen, maar het kabinet verwachtte in 2005 niet dat het Hof over allochtonen anders zou oordelen. Nederland houdt dus de 'zwakke' vorm: voorkeur bij gelijke geschiktheid. Het voordeel voor de politiek is dat relatief weinig mensen daaraan aanstoot nemen, omdat deze vorm geen geweld aan het meritocratisch beginsel lijkt te doen en toch bijdraagt aan het opheffen van achterstand en ongelijkheid tussen groepen. Hiermee echter, is de kous niet af.

Voorspelbaar patroon

Uit de ervaring van landen die al veertig tot vijftig jaar met positieve discriminatie worstelen – Amerika, Canada en India bijvoorbeeld – kan men leren dat dit beleid een rijke bron is van onbedoelde gevolgen en dat die zich in een logisch en voorspelbaar patroon manifesteren.

Eenmaal wettelijk gegrondvest, ontwikkelen stelsels van positieve discriminatie zich in een langdurig proces van kleine beleidsaanpassingen onder invloed van rechterlijke uitspraken.⁷ Het gaat daarbij niet alleen om strijd tussen voor- en tegenstanders, maar vooral ook om een voortdurende verfijning en uitbreiding van begunstigde categorieën. Amerika begon in de jaren '60 voorkeursbeleid voor *blacks* en onder invloed van lobbies en collectieve acties breidde het aantal begunstigden zich in de jaren daarna uit met de categorieën *women*, *Latino's*, *West-Indies*, *Samoans*, *other Pacific Islanders*, en *Native Americans*. In dat proces zijn etnische en raciale identiteiten aangescherpt en belangrijker geworden in het dagelijks leven.

India begon in 1951 met voorkeursbeleid voor *on-aanraakbaren* en voegde daar onder politieke druk al snel de categorie *achterstandsklassen* aan toe. Die laatste is een administratieve categorie (zoals in Nederland 'allochtonen') voor wie minimaal 27 procent van alle overheidsbanen is gereserveerd. In het dagelijks leven bestaat de categorie achterstandsklassen echter uit vele kasten en subkasten en de dynamiek van voorkeursbeleid in India heeft er de laatste veertig jaar vooral uit bestaan dat steeds meer van die kasten en subkasten via de rechter een 'eigen' percentage van het streefcijfer opeisen. India's notoire kastensysteem beleeft door dit proces een ongekennde ervaring.

Drijvende kracht in beide voorbeelden is het gelijkheidsbeginsel: de achterstand van achterstandsgroepen is zelden even groot en de rechter kan het gelijkheidsbeginsel ook binnen het domein van voorkeursbeleid niet negeren. Gevolg is de proliferatie van begunstigde categorieën.

In Amerika en India is positieve discriminatie al ruim vijftig jaar tijdelijk beleid en het einde is niet in zicht

Het feit dat Nederland voorkeursbehandeling tot gevallen van *gelijke geschiktheid* beperkt lijkt een groot verschil uit te maken met landen buiten Europa, waar voorkeur bij *voldoende geschiktheid* wordt gehanteerd. De regeringsnota suggereert dat ook en stelt dat het 'zwakke' karakter van ons beleid maakt dat de standaardbezwaren tegen voorkeursbeleid bij ons niet gelden.

Het probleem, bijvoorbeeld, dat voorkeursbehandeling mensen eerder naar hun afkomst dan hun kwaliteiten selecteert, wordt niet van toepassing verklaard. In landen waar een sterke versie van voorkeursbeleid wordt gevoerd, is dit een zwaarwegend probleem en aanleiding tot een eindeloze reeks jurisprudentie, beleidsaanpassingen, meer jurisprudentie, enzovoort. Afschaffen van rekrutering op basis van afkomst is ten slotte de *raison d'être* van de liberale rechtstaat.

Nederland denkt zich aan dit dilemma te onttrekken omdat het beleid met de waarborg van 'gelijke geschiktheid' is omkleed, en een tijdelijk karakter heeft. Maar positieve discriminatie wordt altijd als een tijdelijke maatregel begonnen (anders is het onverenigbaar met een liberale grondwet), terwijl voorbeelden van beleidsbeëindiging op dit terrein zeer schaars zijn. Tijdelijkheid is een rekbaar be-

[6] Zie E.H.J., 17 oktober 1995, C-450/93, Kalanke; E.H.J. 11 november 1997, C-409/95, Marschall; E.H.J. 28 maart 2000, C-158/97, Badeck; E.H.J. 6 juli 2000, C-407/98, Abrahamson.

[7] Sowell, T. *Preferential Policies: An International Perspective*, New York: William Marrow & Company, 1990; Galanter, M., *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*. Berkeley: University of California Press, 1984.

grip: in Amerika en India is positieve discriminatie al ruim vijftig jaar tijdelijk beleid en het einde is niet in zicht. Als voorkeursbeleid al bijdraagt aan het opheffen van groepsachterstand (daarover bestaat geen duidelijkheid) dan doet het dat pas op lange tot zeer lange termijn.⁸

Gelijke geschiktheid

De andere 'waarborg' die volgens de kabinetsnota 'weerstand tegen voorkeursbehandeling' weg moet nemen, is de gelijke geschiktheidsclausule. Dit uitgangspunt waarborgt misschien dat er geen kandidaten zonder kwalificaties worden aangesteld ten koste van kandidaten met kwalificaties, maar ook niet veel meer dan dat. Kandidaten zijn namelijk zelden gelijk geschikt. Sollicitanten beschikken soms over hetzelfde diploma, maar dat is slechts één criterium dat sollicitatiecommissies afwegen. Als je ook andere gangbare criteria hanteert – past iemand in een team, heeft de kandidaat het juiste voorkomen, welke cijfers heeft iemand behaald, hoeveel ervaring heeft een kandidaat – is 'gelijke geschiktheid' een zeldzaam verschijnsel. Bovendien zullen doelgroepen vaak lager op scoren op geschiktheidscriteria, omdat juist daar hun achterstand ligt.

Dat dit soms onrechtvaardig is – bijvoorbeeld omdat sollicitatiecommissies 'geschiktheid' op cultureel en genderspecifieke wijze invullen – is evident. 'Gelijke geschiktheid' kan die onrechtvaardigheid echter alleen corrigeren als het op een kleur- en genderbewuste manier wordt ingevuld en daarmee eigenlijk een verkapt vorm van de sterke variant wordt. 'Verkapt', omdat in de sterke vorm van voorkeursbeleid tenminste nog concrete selectiecriteria (raciale, etnische of genderidentiteit) zijn gespecificeerd, terwijl hier het oordeel

over (gelijke) geschiktheid van kandidaten aan de discretie van sollicitatiecommissies wordt overgelaten.

Besluit

Sollicitatiecommissies zullen met het probleem worden geconfronteerd dat 'allochtonen' niet bestaan en dat sommige van de vele groepen die daartoe gerekend worden, erkenning eisen van hun specifieke achterstandssituatie vis à vis andere 'allochtonen'. Gelijke en het opheffen van achterstand in etnisch diverse samenlevingen is gecompliceerd en herverdeling van schaarse goederen (banen) door de overheid is bij uitstek een focuspunt bij het organiseren, versterken en afbakenen van etnische grenzen. En dat laatste staat haaks op de zo gewenste integratie.

Gezien het beleidskader en de belangen die op het spel staan, zullen de vele rechtszaken en eindeloze jurisprudentie waarmee positieve discriminatie in Amerika en India gepaard gaat, ook in Nederland niet lang op zich laten wachten. Zolang het beleid op kleine schaal en *ad hoc* wordt toegepast is er niet zo veel aan de hand. Wanneer de overheid er echter standaard beleid van maakt, zullen mensen de rechtvaardigheid van positieve discriminatie vaker betwijfelen en beslissingen die in hun nadeel uitvallen aanvechten.

Vooral in tijden van hogere werkeloosheid, als leuke banen schaars zijn, wordt dit proces verscherpt. Gelijke geschiktheid kan het beleid niet isoleren van het gelijkheidsbeginsel want juristen zullen zich afzijdig houden van politieke maatregelen die aan dit beginsel raken. Voorkeursbeleid is bij uitstek een terrein waarop de rechterlijke macht graag haar onafhankelijkheid van de politiek demonstreert.

[8] F. de Zwart, The Logic of Affirmative Action: Caste, Class and Quotas in India, in *Acta Sociologica*, Vol. 43 (2000), p. 245-246.



Tekening: Farhad Foroutanian

Politiek in Prent

In de Openbare Bibliotheek aan het Spui in Den Haag is tot en met 10 maart de tentoonstelling *Politiek in Prent* te zien. Daarna gaat de collectie naar Amsterdam (Persmuseum, tot en met 27 april), Arnhem (Galerie Spoorzicht, tot en met 26 mei), Heerlen (Gaspaleis, tot en met 5 augustus), Utrecht (Gemeentebibliotheek, september) en Groningen (Provinciehuis, oktober-november).

Omslag III Advertentie

Omslag IV Advertentie