

## 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/2066/78951>

Please be advised that this information was generated on 2020-11-26 and may be subject to change.

Nummer 8, **AUGUSTUS** 2009

# OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID  
ORGANISATIE & POLITIEK



Lokale referenda

Zes jaar Biab

Sociaal-democratische partijleiders



**Kluwer**

a Wolters Kluwer business

# Advertentie omslag II

# INHOUD

Jaargang 19, nummer 8, augustus 2009

U weet dat wij u niets voorschrijven, zeker geen canon van het openbaar bestuur. U doet uw eigen zaken in bestuur en beleid, elke dag. Daar hebt u geen voorgekookte vensters op de wereld voor nodig, want u weet het: geschiedenis wordt al te gemakkelijk verdraaid en gemanipuleerd om politieke doeleinden te dienen, opgepoetst om de nationale identiteit te versterken en lessen te trekken. U maakt uw eigen oriëntatie, elke dag. En dan ziet u zelf wel de maatschappelijke problemen die moeten worden opgelost, de bestuurlijke knelpunten die uit de weg moeten worden geruimd en de beleidsbeslissingen die moeten worden genomen. U hebt geen canon nodig voor uw eigen identiteit. Die ligt bij uzelf, bij uw deskundigheid en uw bestuurlijke kracht. Maar elke maand versterken we die wel met een mooie selectie hoogwaardige artikelen, onafhankelijk, bescheiden, nuchter en verstandig geschreven, in *Openbaar bestuur*, elke maand uw intellectuele VOC.

Hoofredacteur

## En verder in dit nummer:

<b>Curiositeitenkamer</b>	8
Mr.dr. J. van Merriënboer	
<b>Schroeiende zaken</b>	18
Dr. M.J.E.M. van Dam	
<b>Van eigen bodem</b>	22
Dr. R.M. Dekker	
<b>Boeken</b>	27

## Integratie openbaar vervoer in gebiedsontwikkeling 2

Dr.ir. R. van der Bijl en prof.mr. F. de Zeeuw

Openbaar vervoer opnemen in gebiedsontwikkeling is belangrijk en er liggen volop kansen. Welke lessen zijn er uit eerdere ervaringen te trekken?

## Leiderschap en waarden 9

Ir. H.K.W. Bekkers

De wereld is in crisis en velen vragen zich af hoe we een betere toekomst kunnen creëren. De weg naar een andere toekomst begint op de plaats waar onze problemen begonnen: in ons bewustzijn.

## Sociaal-democratische partijleiders 12

Drs. A. Vliegthart

Sinds het boek *Stijlen van leiderschap* van de historicus Henk te Velde is het bestuderen van politiek leiderschap in de mode. In 2008 verschenen twee boeken over sociaal-democratische partijleiders.

## Aandachtspunten voor het College Bescherming Persoonsgegevens 14

Dr.ir. B.H.M. Custers en mr. G.J. Zwenne

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) is opgericht voor de bescherming van onze privacy. Is onze privacy er in goede handen?

## Formaliteiten rond de aanvraag om bouwvergunning 19

Mr.drs. E.J. Govaers

Het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) is zes jaar in werking. Hoe is er in de bestuurspraktijk en de jurisprudentie mee omgegaan?

## Lokale referenda 23

Dr. L.J. de Graaf, dr. M.J.G.J.A. Boogers, L.W.D. Mulder en dr. L. Schaap

Vanaf de jaren 1990 is het gebruik van lokale referenda als vorm van democratische vernieuwing sterk toegenomen. Hoe werkt het referendum in de lokale democratie en welke ontwikkelingen zijn er waar te nemen?

## Bezwaarschriftprocedure en geschilbeslechting 32

Mr.drs.ir. P.J.S. Siderius

In hoeverre is de bezwaarschriftprocedure geschilbeslechtend? Een onderzoek naar de subsidieregeling voor atelierbeschikkingen.

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

**Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek**, verschijnt 11 maal per jaar.

**Hoofredacteur** prof.dr. J.H.J. van den Heuvel

**Redactie** dr. P. Castenmiller, dr. J. Drentje,  
dr. Klaartje Peters

**Redactiesecretaris** Josien Beele

Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn

Tel. 0172 466 405. E-mail: [jbeele@kluwer.nl](mailto:jbeele@kluwer.nl)

**Eindredacteur** Addo van der Eijk

**Uitgever** Melle Eijkelhoff

**Basisvormgeving** (M/V) ontwerp,  
[www.mv-ontwerp.nl](http://www.mv-ontwerp.nl)

**Opmaak** VerheulCommunicatie.com,

Alphen aan den Rijn

**Advertenties** Pieter Verheugd

Kluwer 0172 466 603

E-mail: [advertenties-bb@kluwer.nl](mailto:advertenties-bb@kluwer.nl)

**Abonnementen** € 171,- per jaar, studenten € 81,-  
(inclusief BTW) Tel. 0570-673344

Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven.

Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk drie maanden voor het einde van de abonnementsperiode worden opgezegd. Bij niet-tijdig opzeggen wordt het abonnement automatisch een jaar verlengd. Kluwer legt de gegevens van de abonnees vast voor relevante producten en diensten. Indien u daartegen bezwaar hebt, kunt u contact opnemen (0570-673344). Op al de aanbiedingen en overeenkomsten van Kluwer zijn de Algemene Voorwaarden van Kluwer B.V. van toepassing, gedeponneerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 6 januari 2003 onder depotnummer 3/2003. Een exemplaar van de voorwaarden wordt op eerste verzoek gratis toegestuurd.

ISSN 0925-7322

Nederlands  
**Uitgeversverbond**  
Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

# Integratie openbaar vervoer in gebiedsontwikkeling

**Openbaar vervoer opnemen in gebiedsontwikkeling is belangrijk, want het gaat om meer dan bereikbaarheid. Er zijn zeker kansen om openbaar vervoer een ambitieuzere rol te laten spelen. Welke lessen zijn er uit eerdere ervaringen te trekken?**

**D**at gebiedsontwikkeling en openbaar vervoer met elkaar te maken hebben, is evident. Gebiedsontwikkeling als expressie van stedenbouw en als weerslag van ruimtelijke ordening heeft met de ontwikkeling van openbaar vervoer een evidente grondslag. De steden van vandaag hebben nagenoeg zonder uitzondering een verleden, waarin de totstandkoming van railgebonden openbaar vervoer bepalend en maatgevend was voor de stedelijke groei. Jordi Julià Sort heeft er in zijn boek over metropolitane netwerken een grondig overzicht van gegeven.<sup>1</sup> Een inmiddels klassiek voorbeeld is het ontstaan van Los Angeles, waarbij in het begin van de twintigste eeuw de aanleg van het stedelijk railsysteem *Pacific Electric* bepalend was voor de wijze waarop de stad gevormd en uitgebreid kon worden.<sup>2</sup> Het naoorlogse stelsel van autosnelwegen is een weerspiegeling van het oude railnet, waarvan de laatste lijn in 1961 werd opgeheven, maar dat sinds de jaren 90 opnieuw wordt opgebouwd.<sup>3</sup> Ook in Europa zijn er klassieke voorbeelden, waarin stedenbouw en nieuw railvervoer samengaan. Rond de eeuwwisseling namen een architect en een elektrotechnisch ingenieur met Amerikaans kapitaal het initiatief tot de aanleg van een tramlijn van Amster-

dam via Haarlem naar Zandvoort. Zij verwierven grond in Amsterdam langs wat na de realisering van hun tramlijn de Admiraal de Ruyterweg zou worden. Zij ontwikkelden de grond langs de nieuwe weg en de tram en verkochten die vervolgens door aan Amsterdam. De bewoners van nieuwe huizen zorgden meteen voor extra vervoer.<sup>4</sup> Dit soort voorbeelden van gebiedsontwikkeling met openbaar vervoer *avant la lettre* zijn nagenoeg in elke stad te vinden. Moderne stedelijke ontwikkeling is sinds de negentiende eeuw onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van technologie in het algemeen en infrastructuur in het bijzonder.<sup>5</sup> Vanuit historisch perspectief is te begrijpen hoe de samenhang momenteel nog steeds in elkaar steekt. Het aanpassingsvermogen van steden - en dus van gebiedsontwikkeling - is niet los te zien van mobiliteit en planning.<sup>6</sup> De afgelopen jaren heeft in Amerika het principe van *transit oriented development* op ruime schaal zijn intrede gedaan. Het is inmiddels een succesvol adagium in de ruimtelijke ordening en stedenbouw, waarin gebiedsontwikkeling nadrukkelijk aan openbaar vervoer wordt gekoppeld. Zo worden haltes van nieuwe *light rail* lijnen als brandpunten van stedelijke ontwikkeling gebruikt. Portland (Oregon) is daarvan het beroemdste voorbeeld.<sup>7</sup> Aldus herhaalt de geschiedenis zich en is het mogelijk tegen de actuele achtergrond daaruit lessen te trekken.

## Belang openbaar vervoer

Bereikbaarheid staat in toenemende mate onder druk. De reistijden binnen het woon-werkverkeer nemen structureel toe. Het stedelijk wegensysteem kan de stroom auto's bijna niet meer aan.<sup>8</sup> Tegelij-

- 1 Jordi Julià Sort, *Metropolitan networks. Redes metropolitanas*. GG, Barcelona, 2006.
- 2 Reyner Banham, *Los Angeles. The architecture of four ecologies*. Penquin Book, 1971.
- 3 [www.lightrail.nl](http://www.lightrail.nl).
- 4 H.J.A. Duparc, *Het trambedrijf van de NZH*. Schuyt & Co, 1995.
- 5 A. van der Woud, *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland*. Bert bakker, 2006.
- 6 Merijn Martens, *Adaptive cities in Europe: interrelationships between urban structure, mobility and regional planning strategies*. Universiteit van Amsterdam, 2006.
- 7 R. van der Bijl, *Light rail & regionale planning. Portland (OR): voorbeeld van 'transport oriented development'*, in H. Priemus e.a., *ICES, Stad & infrastructuur*. Van Gorcum, 2003, p.67-74.



Foto: © RVDB/Lightrail.nl, Amsterdam 2008.

Lightrail in Bordeaux

kertijd raakt de parkeercapaciteit aan haar grenzen. In de perifere stedelijke gebieden doen zich vergelijkbare problemen voor. Tegen deze achtergrond is de rol van het openbaar vervoer bij gebiedsontwikkeling evident, namelijk het garanderen van voldoende bereikbaarheid van de ontwikkelde gebieden. Waar in de centraal stedelijke gebieden de rol van de auto aan belang inboet, biedt openbaar vervoer uitkomst. De spectaculaire uitbouw van het openbaar vervoer, zoals in veel Franse en Spaanse steden, is op zijn minst een aanwijzing voor de verschuivende rolverdeling tussen auto en openbaar vervoer.

De praktijk van de afgelopen 25 jaar met de nieuwe tramlijnen in Franse steden bevestigt de positieve invloed van goed openbaar vervoer. In Straatsburg, waar de tram in 1994 opnieuw is geïntroduceerd, is de kwaliteit van de winkelvoorzieningen in het centrum aantoonbaar verbeterd.<sup>9</sup> Ook de waarde van winkelpanden en ander vastgoed is toegenomen. Stationsomgevingen kunnen uitgroeien tot brandpunten in de stad. Parijs-Montpernasse, Madrid-Atocha en London-Saint Pancreas zijn hiervan voorbeelden. Veel van dit soort projecten koppelt op succesvolle wijze gebiedsontwikkeling en openbaar vervoer aan elkaar.

Stedelijke gebieden die door hoogwaardig openbaar vervoer worden bediend, bezegelen bovendien een positief imago. In Bordeaux wordt de tram opgevat als een teken van beschaving, aldus burgemeester Alain Juppé tijdens de opening. Goed openbaar vervoer is ook een kwestie van perceptie en is van groot belang voor gebiedsontwikkeling die immers gebaat is bij het verkrijgen van een aansprekend imago.

Kortom, gebiedsontwikkeling is gebaat bij goed openbaar vervoer vanwege de bereikbaarheid, het milieu, en het imago. Het cumulerend effect van dat openbaar vervoer is zo mogelijk nog belangrijker, namelijk de verhoging van de commerciële waarde van vastgoed en voorzieningen binnen het ontwikkelingsgebied. Niet voor niets zien we dat op tal van plaatsen in Europa en Noord-Amerika woningbouw wordt aangeprezen met de goede bereikbaarheid in het bijzonder met de bediening per tram, *light rail* of *Stadtbahn*.

8 R. van der Bijl & J. Wiersma, Weg met de tussenpudding, in *Blauwe Kamer*, nr. 4, 2007, p.58-61.

9 Certu, *Déplacements et commerces. Impacts du tramway sur le commerce dans différentes agglomérations françaises*. Lyon 2005.

### Institutionele en procesmatige aspecten

Toch moet worden geconstateerd dat het niet eenvoudig is openbaar vervoer in gebiedsontwikkeling te integreren. Er zijn vele hindernissen, niet in de laatste plaats de welhaast culturele tegenstelling tussen de wereld van de ruimtelijke ordening en die van verkeer en vervoer. De tegenstelling is geïnstitutionaliseerd in twee verschillende ministeries en wordt regionaal en lokaal veelal in leven gehouden door wethouders met verschillende portefeuilles en bijbehorende ambtelijke diensten. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat de specifieke kenmerken van gebiedsontwikkeling zich lastig laten rijmen met de logica achter de totstandkoming en exploitatie van openbaar vervoer.

Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door het op projectmatige wijze bij elkaar brengen van geldstromen, partijen en daarmee ook van belangen en disciplines.<sup>10</sup> Als openbaar vervoer in het geding is, is dit niet eenvoudig. De financieringsbronnen van openbaar vervoer zijn niet dezelfde als van bouwprojecten. Bovendien brengt openbaar vervoer relatief hoge exploitatiekosten met zich mee over de volle levensduur (minimaal 30 jaar) en er wordt altijd verlies geleden (50-80%). Daar komt bij dat de bouwkosten van een station of een tramlijn meestal hoog zijn. Vandaar dat zowel bouw als exploitatie vaak alleen met een fikse overheidsbijdrage mogelijk is.

### Internationale praktijksituaties

De samenhang tussen ruimtelijke ordening en openbaar vervoer is aan de hand van negen casestudies in beeld gebracht. De casestudies komen uit een omvattend onderzoek van het Interreg-project en zijn representatief voor de beste praktijken in West-Europa en Noord-Amerika.<sup>11</sup> Elk illustreren zij vijf belangrijke thema's:

- een institutioneel raamwerk dat de integratie van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer,
- ontsluiten van nieuwe locaties en herontwikkelingslocaties,
- nadruk op knooppunten en centra,
- revitalisatie van stadscentra,
- integratie van ruimtelijke ordening en vervoer op drie schaalniveaus: regio, stad en locatie.

De cases omvatten alle vormen van gebiedsontwikkeling, met uitzondering van de ontwikkeling in en rond grote hoofdstations. De onderliggende principes van dergelijke projecten zijn weliswaar niet anders dan die van stations en haltes uit de cases, maar de complexiteit van deze projecten rechtvaardigt een aparte studie.

### *Transit oriented development in Portland*

In Noord-Amerika staat *transit oriented development* voor een praktijk, waarin ruimtelijke ontwikkeling zoveel mogelijk op haltes en knooppunten van openbaar vervoer wordt geënt. Op zijn best betekent dit dat haltes en stations het brandpunt vormen van gebiedsontwikkeling. De case Portland in de Amerikaanse staat Oregon illustreert bij uitstek de daarbij behorende principes. Het *light rail systeem* wordt gebruikt om de regionale planning op de concentratie van stedelijke groei in een beperkt aantal bestaande en nieuwe knooppunten te richten. Haltes zijn geclusterd in *growth centers* waar gebiedsontwikkeling expliciet op de relaties met deze haltes is afgestemd. De planning van ruimtelijke ontwikkelingen en openbaar vervoer is in elk knooppunt op één tot drie haltes gericht. Bovendien zijn er *transit centers*, haltes die een overstap op aansluitende busdiensten bieden en parkeerfaciliteiten huisvesten.

### *Een hoogwaardig bussysteem in Ottawa*

De stedelijke regio van Ottawa (Canada) vormt een voorbeeld van een hoogwaardig bussysteem. Dit concentreert de ruimtelijke ontwikkeling zoveel mogelijk op enkele radiale corridors in de richting van de twee steden van een gebied.<sup>12</sup> Sinds de opening van het bussysteem *Transitway* begin jaren 80, zijn ruimtelijke ontwikkelingen bewust in de onmiddellijke omgeving van de haltes geconcentreerd.

### *Orléans: lokale transportheffing*

Orléans (Frankrijk) laat zien hoe op stedelijk regionaal niveau in een *Communauté d'Agglomération* wordt samengewerkt. Dat is onder andere verantwoordelijk voor het openbaar vervoer en de totstandkoming van een Masterplan Mobiliteit, waarin ruimtelijke ordening en verkeer & vervoer op elkaar zijn afgestemd. Een belangrijke factor voor het succes van steden als Orléans is de lokale transportheffing. De lokale overheid verzekert zich met deze omzetbelasting voor lokale ondernemers (naar rato van het aantal werknemers) van een substantieel inkomen,

10 F. de Zeeuw, De Engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling. TU-Delft, 2007.

11 HiTrans, *Best Practice Guide 1. Public transport & land use planning*. Stavanger, 2005.

12 C. Hass Klau & G. Crampton, *Future of Urban Transport. Learning from success and weakness: light rail*. Wuppertal, 2002.

waarmee doorgaans het grootste deel van de aanlegkosten van een tram kunnen worden gedekt, alsmede de exploitatielasten.

Als gevolg van de nieuwe stedelijke kwaliteit, de verbeterde ontsluiting van het centrum en de snelle verbinding met de rest van de agglomeratie is de kwaliteit van het winkelapparaat aanmerkelijk verhoogd. Langs de tramlijn heeft op diverse plaatsen gebiedsontwikkeling plaatsgevonden.

#### *Straatsburg: degelijke institutionele context en de versnelling van bestaande ontwikkelingen door de tram*

Straatsburg (Frankrijk) is het voorbeeld van een praktijk, waarin steden met de komst van een nieuwe tram worden herontwikkeld. De stad staat ook model voor een middelgrote Europese stad, waarin openbaar vervoer en verkeer & vervoer op elkaar zijn afgestemd. Bovenal staat de stad model voor een degelijke institutionele context, net als trouwens veel andere Franse steden.

De gemeentelijke samenwerking is verankerd in de *Communauté Urbaine de Straatsburg* die voor het stedelijk mobiliteitsplan en het verkeersplan verantwoordelijk is en opdrachtgever voor het lokale openbaar vervoer, waaronder de tram. Zij beschikt, net als andere Franse steden en stedelijke samenwerkingsverbanden, over lokale belastingen in het bijzonder de transportheffing. Sinds de opening van de tram van Straatsburg worden stedelijke (her)ontwikkelingen in corridors langs het inmiddels uitgebreide tramnet geconcentreerd.

In een studie naar de economische effecten van nieuwe tramsystemen in Franse steden komt Straatsburg uitgebreid aan de orde.<sup>13</sup> In de periode tussen 1995 en 2002 is in het stedelijk gebied de detailhandel aantoonbaar versterkt, terwijl het aantal bedrijven langs de tramcorridors licht is gestegen. Samen vattend bevestigt de case Straatsburg het beeld dat de tram de bestaande ontwikkelingen versnelt en de aanwezige verschillen vergroot.

#### *Stuttgart: krachtige institutionele structuur*

Stuttgart (Duitsland) staat bekend als voorbeeld van een goed geïntegreerd openbaar vervoersysteem, dat door een krachtige institutionele structuur wordt ondersteund. Stuttgart heeft een traditie die staat voor het gelijk opgaan van ruimtelijke ordening en verkeer & vervoer. Er is een regionale denktank, waarin private en publieke sectoren participeren om

nieuwe ideeën te promoten voor de coördinatie van stedenbouwkundige, vervoerskundige en economische onderwerpen. Met de regionale planning in de agglomeratie van Stuttgart en omgeving wordt beoogd nieuwe knooppunten van stedelijke groei te creëren en ook bij bestaande knooppunten zoveel mogelijk stedelijke groei te concentreren.

#### *Freiburg: duurzame stedenbouwkundige ontwikkeling*

In de Duitse stad Freiburg wordt al dertig jaar aan een duurzame stedenbouwkundige ontwikkeling gewerkt, waarin het openbaar vervoer een hoofdrol speelt en waarin het gebruik van de fiets welhaast Hollandse proporties heeft aangenomen. Gebiedsontwikkeling is onlosmakelijk met de tram verbonden. Afgelopen jaren zijn twee nieuwe woonwijken in ontwikkeling genomen, Rieselfeld en Vauban. De eerste is onze casestudie, die we ook spiegelen aan IJburg in Amsterdam. De tram van Freiburg stimuleert bovendien het gebruik van winkelvoorzieningen in het oude centrum.

#### *Oberhausen: herontwikkeling industriegebied met openbaar vervoer*

Oberhausen (Duitsland) is een voorbeeld dat laat zien hoe hoogwaardig openbaar vervoer aan de herontwikkeling van een voormalig industriegebied kan bijdragen. In 1996 wordt een grootschalig complex met winkels en recreatieve voorzieningen geopend, ontwikkeld door private partijen. De overheden hebben in hun plannen de voorwaarden voor de gebiedsontwikkeling geschapen door bijvoorbeeld het regionale ontwikkelingsplan aan te passen. Parallel aan het planproces zijn voorbereidingen getroffen voor verkeer en vervoer met het oog op de nieuwe ontwikkeling. Behalve openbaar vervoer is toen ook rekening gehouden met de auto en de fiets. Het centrum wordt gefaciliteerd door een verhoogd trambusstation en een reusachtige parkeervoorziening.

#### *Manchester: integratie openbaar vervoer na gebiedsontwikkeling*

Eind jaren 90 heeft in de Salford Quays van Manchester gebiedsontwikkeling plaats gevonden, waarbij voor een aansprekend deel van het gebied

13 Certu, Déplacements et Commerces. Impacts du tramway sur le commerce dans différentes agglomérations françaises. Lyon 2005.



op uiteindelijk succesvolle wijze openbaar vervoer en stedelijke ontwikkeling zijn geïntegreerd. De ontwikkeling van het gebied was reeds enkele jaren aan de gang, toen de *light rail* werd geopend. In de jaren daarvoor was de locatie slecht bereikbaar. In samenwerking met de gemeente Salford hebben ontwikkelaars echter een tracé gereserveerd en over de beste tracering onderhandeld. Zo is de lijn uiteindelijk langs de belangrijkste delen van de gebiedsontwikkeling geleid.

#### *Verhoging commerciële waarde vastgoed in Portland*

De nieuwe stadstram van Portland (*streetcar*) wordt internationaal erkend als excellent voorbeeld van een succesvolle toepassing van hoogwaardig openbaar vervoer in gebiedsontwikkeling. Lokale overheid, burgers en ontwikkelaars hebben samengewerkt om de binnenstad en het Pearl District te verbeteren. Deze case bewijst dat uitstekend openbaar vervoer kan leiden tot verhoging van de commerciële waarde van vastgoed en voorzieningen binnen het ontwikkelingsgebied.

## Draagvlak is onontbeerlijk

### **Lessen**

De voorbeelden bieden lessen voor succesvolle integratie van openbaar vervoer en ruimtelijke ordening in het algemeen en gebiedsontwikkeling in bijzonder.

#### *Doortastend openbaar bestuur*

Integratie van ruimtelijke ontwikkeling en verkeer & vervoer is gebaat bij doortastend bestuur op bovenlokaal niveau, dat over voldoende planologische middelen beschikt. De regionale besturen van Portland en Stuttgart zijn een sleutel tot succes gebleken. Dat geldt ook voor de doelmatige wijze waarop lokale bestuurders in Frankrijk samenwerken op basis van nationale wetgeving, waarin het lokaal en regionaal bestuur is geregeld. Manchester bewijst dat er minimaal een regionale OV-autoriteit is vereist. In alle cases zijn er plannen vastgesteld, waarin hoogwaardig openbaar vervoer is opgenomen en waar in ieder geval expliciet de koppeling aan ruimtelijke ontwikkelingen is opgenomen.

#### *Lokale/regionale medefinanciering*

Het openbaar vervoer is voor minstens een belangrijk deel lokaal en regionaal gefinancierd. Dat geldt voor de *streetcar* van Portland en voor Orléans en Straatsburg. Op verschillende manieren kunnen zowel Amerikaanse als Franse steden op creatieve wijze via belastingheffingen over lokale inkomsten beschikken. Zo is de transportheffing in Orléans en Straatsburg een krachtig middel en was in Portland de stadstram er nooit gekomen zonder inbreng van parkeergelden.

Private financiering is niet gebruikelijk. Op bescheiden wijze is deze financiering in Portland toegepast voor het tramproject, hoewel daar de verplichte bijdrage van ondernemers langs de lijn meer het karakter van een belastingregeling had. Alleen de *light rail*-lijn door de gebiedsontwikkeling van Salford Quays in Manchester is grotendeels door private partijen betaald.

#### *Betrokken lokale gemeenschap*

Draagvlak is onontbeerlijk. Vooral Portland is hier innovatief. Zowel burgers als ondernemers zijn intensief bij het project betrokken. Deze betrokkenheid lijkt sterker dan de gebruikelijke participatie in Europese landen, zoals Frankrijk en Duitsland. Ook innovatief is de regionale denktank van Stuttgart.

#### *Openbaar vervoer in een vroeg stadium*

Alle voorbeelden bewijzen direct of indirect dat openbaar vervoer in een vroeg stadium aanwezig moet zijn, wil het succesvol zijn, zeker als het in gebiedsontwikkeling geïntegreerd moet worden. De meeste cases laten ook zien dat openbaar vervoer zijn positie moet terugoveren, bijvoorbeeld de nieuwe tramsystemen in Frankrijk, die altijd ook een belangrijk deel van de bestaande stad moeten doorkruisen. Alleen in Stuttgart en Freiburg kon men gebruik maken van een al aanwezig, omvangrijk netwerk.

#### *Beschikbaarheid werkelijk hoogwaardig openbaar vervoer*

Samen bieden de voorbeelden een staalkaart van hoogwaardig openbaar vervoer. Hoogwaardig is een *conditio sine qua non* voor een succesvolle integratie van ruimtelijke ontwikkeling en verkeer & vervoer. Voor het stedelijk-regionale schaalniveau zijn de volgende oplossingen beschikbaar:

- regionaal-trein, zoals de *S-Bahn* van Stuttgart,
- *light rail*, zoals het *light rail*-systeem van Portland,
- nieuwe generatie stadstram, zoals op grote schaal toegepast in Frankrijk of reeds beschikbaar is in Duitse steden als Freiburg,
- hoogwaardige bus met grotendeels eigen infrastructuur, zoals in een zware variant te zien in Ottawa.

### Gebiedsontwikkeling aansluiten op openbaar vervoer

Gebiedsontwikkeling komt in aanmerking voor aansluiting op openbaar vervoer. De grotere projecten hebben prioriteit, zoals de Pearl District in Portland of de Rieselfeld-locatie in Freiburg. In het algemeen ligt een dergelijke aansluiting voor de hand als de gebiedsontwikkeling grootschalige winkelvoorzieningen omvat, zoals in Oberhausen.

### Openbaar vervoer gekoppeld aan corridors van ontwikkeling

Openbaar vervoer wordt eerst en vooral bij corridors ingezet waar ontwikkeling plaats vindt, zoals in Ottawa en Portland. Manchester en Oberhausen zijn uitzonderingen, hier blijft de koppeling tot één locatie beperkt, maar is binnen de regio een locatie van formaat.

### Ruimtelijke ontwikkeling concentreren in knooppunten

De koppeling van openbaar vervoer aan ruimtelijke ordening vereist dat op regionaal en stedelijk niveau de ontwikkeling in knooppunten is geconcentreerd. In dit opzicht blijkt dat gebiedsontwikkeling nooit op zich kan worden beschouwd. Succesvolle gebiedsontwikkeling van één locatie maakt altijd deel uit van ruimtelijke ordening die deze locatie onderdeel

van een hiërarchie van knooppunten op regionaal en stedelijk niveau laat zijn. Op z'n minst is de locatie verbonden met het belangrijkste knooppunt van de stedelijke regio of onderdeel zijn van het centrale knooppunt. In het laatste geval is sprake van hoofdstationontwikkeling, een soort 'sleutelproject'.

## Een goede integratie van openbaar vervoer versterkt het imago van een gebied

### Creëren van transferknooppunten

De betekenis van openbaar vervoer wordt vergroot en daarmee de effectiviteit van de koppeling tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer als er transfervoorzieningen tussen openbaar vervoer aan de ene kant en auto en fiets aan de andere kant worden geboden. Portland, Ottawa en Stuttgart hebben specifieke transferknooppunten gecreëerd. Voor de negen voorbeelden is het onderscheid tussen knooppunt en halte echter niet altijd scherp aan te brengen.

### Besluit

De lessen kunnen als vuistregels worden beschouwd voor het tijdig integreren van hoogwaardig openbaar vervoer in gebiedsontwikkeling. Dit verhoogt de bereikbaarheid van een gebied en de kwaliteit en waarde van winkelvoorzieningen. Daarnaast versterkt een goede integratie van openbaar vervoer het imago van een gebied. ■

## BOESIGNALMENT

### Nederlanders over Europa

Paul Dekker e.a., *Strategisch Europa. Markten en macht in 2030 en de publieke opinie over de Europese Unie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau, 2009. ISBN 978 90 377 0420 4

Een analyse van verhalen die Nederlanders elkaar over Europa vertellen. Ook worden het opinieklimaat van de 27 EU-lidstaten en de opvattingen over Europa, de electorale betekenis van Europa, de toekomstgerichtheid en het zelfvertrouwen in Europa belicht. Vervolgens wordt de economische toekomst van Europa in

kaart gebracht vanuit het thema macht, wederzijdse afhankelijkheid op het terrein van grondstoffen, kapitaal- en arbeidsmarkt en de invloed van grote concerns op de energiemarkt, het verwerven van grote belangen in Europese bedrijven en het Europees migratiebeleid.

# CURIOSITEITENKAMER

## Poolreiziger en volksheld Sjef van Dongen

**J.M.A.C. van Dongen – roepnaam Sjef – zat van 1956 tot 1967  
in de Tweede Kamer voor de KVP. Hij sprak vooral over de  
binnenscheepvaart, Zeeland en visserijzaken.**



Rechts Sjef van Dongen, links Gennaro Sora. Bron: Sjef van Dongen, *Vijf jaar in ijs en sneeuw. Mijn leven in het noordpoolgebied*, Amsterdam, 1929, tegenover p. 244.

Tijdens de Bezetting was hij een van de leiders van het verzet in Zeeuws-Vlaanderen. Van 1945 tot 1962 was hij burgemeester van Aardenburg en daarna tot 1970 lid van gedeputeerde staten van Zeeland. Hij stierf in 1973. Deze Van Dongen werd in 1928 in één klap wereldberoemd. Hij was toen 22. Vijf jaar daarvoor was hij zijn vader achterna gereisd die magazijnmeester van de Rotterdamse mijnbouwmaatschappij Nespico was, gevestigd op Spitsbergen. In 1926 werd het bedrijf tijdelijk stilgelegd. Sjef bleef achter om de mijn te bewaken. Van Dongen was een boomlange, sportieve man, die uitstekend met sleehonden overweg kon. Hij kende de uitgestrekte ijsvlakte als geen ander. Op 26 mei 1928 kreeg hij van de Noorse gouverneur van Spitsbergen het verzoek of hij wilde meehelpen aan de zoektocht naar de Zeppelin Italia van de Italiaanse poolreiziger Umberto Nobile. Op de terugweg van een reis naar de Noordpool was de Italia op het pakij gecrasht. De gondel met acht opvarenden was afgerukt en op een drijvende ijsschol achtergebleven. Van Dongen ontving pas op 14 juni bericht dat hij mocht uitrukken. De trotse Italianen – op de voet gevolgd door de wereldpers – wilden kennelijk niet door Noren of Russen worden gered. Drie dagen later trok hij er op uit met de Noorse poolreiziger Varming en kapitein Sora, een Italiaanse Alpenjager. Allerlei reddingsoperaties vulden wekenlang de krantenkoppen. Ook de beroemde Noorse ontdekkingsreiziger Roald Amundsen hielp mee. Zijn vliegtuig verongelukte en hij is nooit teruggevonden. Van Dongen beschreef zijn tocht in *Vijf jaar in ijs en sneeuw*. Dat boek laat zich lezen als *De Dodenrit* van drs. P, maar dan voor de negen sleehonden. Prins en Bruno bezweken op 26 juni aan uitputting. Van Dongen voerde de kadavers aan de overgebleven honden. De volgende dag stierf Polle, die in zee werd gegooid, en op 28 juni Vigo, die door de rest werd opgegeten. Later werd ook Hans aan de troep ge-

voerd. Op 4 juli was het eten van Van Dongen en Sora op. Tiger moest worden geslacht en op 10 juli volgde Bernard.

De eerste twee dagen werd 220 kilometer afgelegd. Varming werd sneeuwblind en haakte af. Van Dongen en Sora trokken het pakij in. De Italiaan raakte onder het ijs, maar werd er door Van Dongen uitgetrokken. Op 8 juli bereikten de twee de plek waar Nobile zich zou bevinden, maar er was niets te zien. Vijf dagen later werden ze op het nippertje door vliegtuigen gered. De laatste honden – Nero en Izaak – moesten worden achtergelaten. De overlevenden waren één dag eerder door een Russische ijsbreker opgepikt. Op een andere locatie. Van Dongens expeditie was dus mislukt, maar Nederland snakte naar een held. De berichtgeving over de Italia viel samen met de Olympische Spelen in Amsterdam, een periode waarin de nationale trots flink was opgestuwd. Op 14 augustus keerde Van Dongen in Rotterdam terug, waar hij als een filmster werd onthaald. Hijzelf bleef er nuchter onder. Na zijn terugkeer werd Van Dongen eerst verkoper van Philips, daarna de exclusieve vertegenwoordiger van Sanovite, een product van de LiGa-fabriek, die in 1928 naam had gemaakt met het sturen van duizenden 'Ha Ho-biscuits' naar Spitsbergen, als voedselhulp voor Nobile! De Nespico ging in 1932 failliet. Het drama met de Italia werd in 1969 als *The red tent* verfilmd, met Peter Finch als Nobile en Sean Connery in de rol van Amundsen.

Van Dongen hield honderden lezingen. Een deel van het geld dat hij daarvoor kreeg, bestemde hij voor de bouw van een sportpark in Aardenburg. De locale tennisclub heet nog altijd SJEF: Steeds Jong En Fit. Het originele dagboek van Van Dongen was tot 14 juni 2009 in het Zeeuws maritiem MuZeeUm in Vlissingen tentoongesteld. In augustus 2009 begint een grootscheepse zoektocht naar de resten van Amundsen. ■

Kamerleden ontlenen hun belang aan hun politieke functioneren, ze zijn volksvertegenwoordiger. In het verleden zaten daar soms vreemde vogels tussen, ze hadden curieuze karaktereigenschappen, een niet-alledaagse loopbaan of een bijzondere levenswandel. In deze serie een elftal vergeten volksvertegenwoordigers.

# Leiderschap en waarden

**De wereld is in crisis. De overheid is in crisis en onze ondernemingen zijn in crisis. De kredietcrisis is daar een duidelijk en actueel signaal van. Velen vragen zich af hoe we een betere toekomst kunnen creëren. Die weg naar een andere toekomst is er en begint op de plaats waar onze problemen begonnen: in ons bewustzijn.**

**W**e leven met elkaar op deze prachtige wereld, de enige die we vooralsnog hebben. Onze aarde is de moeite waard om zorgvuldig mee om te gaan. Maar we zijn te ver gegaan. We hebben een tijdje gedacht dat alles ons toebehoorde en dat wij er naar geloven onze gang konden gaan. We hebben inmiddels gemerkt dat we de grenzen van onze omgang met de aarde naderen, hoe we met elkaar omgaan en zelfs hoe we met onszelf omgaan. Het is tijd op een andere manier naar onze leiders en onszelf te kijken. Het overleven van de mensheid op de planeet aarde vraagt het overstijgen van het principe van *survival of the fittest* naar een door het hart gedragen bewustzijn. Het gaat niet om 'ik wel en jij niet', maar om ons allemaal.

Er zijn zeven gedeeltelijk samenhangende ontwikkelingen:

- de ontwikkeling van technologie en economie stuurt onze samenleving,
- we hebben een crisis in het omgaan met elkaar en solidair zijn met anderen, waardoor armoede, honger en ziekte onnodige kansen krijgen,
- er heerst een crisis in het milieu, waardoor de leefbaarheid van de aarde in het geding is,
- er is ook een crisis in de spanning tussen volkeren en religieuze overtuigingen, met dreiging van oorlog en geweld,
- we hebben ons in hebzucht aan economische belangen overgeleverd; de kredietcrisis is daar een voorbeeld van,
- er is een gebrek aan respect voor onze medemens, voor kinderen, dieren en de natuur,
- de ontwikkeling van bewustzijn en beschaving loopt eeuwen achter op ontwikkelingen in de technologie.<sup>1</sup>

Het is niet de vraag Of er na de kredietcrisis weer een nieuwe crisis de kop opsteekt, het is alleen de vraag waar en wanneer. Er is echter een weg om dit te voorkomen. Er spelen drie in elkaar grijpende vragen:

1. Wat is de toekomst van de wereld voor onze kinderen en de kinderen van onze kinderen, welke veranderingen zijn nodig?
2. Als leiderschap nodig is om veranderingen door te voeren, wat is dan succesvol leiderschap?
3. Hoe kunnen noodzakelijke en fundamentele veranderingen in ons persoonlijke leven of in organisaties waarin we werken, worden doorgevoerd?

## Succesvol leiderschap

Voor een fundamentele verandering zijn leiders nodig met visie, die verantwoordelijkheid willen nemen voor de toestand waarin we ons bevinden, leiders die in staat zijn door hun gedrag een voorbeeld voor anderen te zijn. Wij allemaal kunnen op onze eigen manier, in onze eigen omgeving, leider zijn, een beslissende invloed op de toekomst van de wereld hebben. Ook Gandhi, Nelson Mandela en Moeder Theresa waren of zijn gewone mensen. Het enige wat hen van ons onderscheidt is dat zij een keuze hebben gemaakt om hun waarden te leven en een bijdrage voor anderen te zijn. In Barack Obama hebben we wellicht een nieuwe leider die een sleutelrol kan vervullen in de belangrijke verandering waar we voor staan.

Voor de noodzakelijke veranderingen hebben we een nieuwe manier van denken nodig. Deze nieuwe

---

<sup>1</sup> Han Bekkers, *De druppel en de oceaan. Leiderschap voor een nieuwe wereld*. Kampen: Ten Have, 2008.



Barack Obama

manier van denken omvat zeven samenhangende sleutels, bouwstenen waarop onze kijk op de wereld kan worden gebaseerd, bouwstenen voor leiderschap voor een nieuwe wereld:

- *Eenheid.* Het leven op onze planeet is kwetsbaar, het leven op aarde is in eenheid met elkaar verbonden, ook wij zijn onderling verbonden.
- *Visie.* Onze visie is gebaseerd op het leveren van een bijdrage aan anderen in onze omgeving en daarmee aan de wereld, we formuleren zelf welke keuzes we daarin maken en onze visie op deze mogelijke toekomst is ons belangrijkste instrument om anderen te inspireren.
- *Gedrag.* Voor een diepgaande verandering is een fundamentele verandering in ons gedrag nodig, die vanuit ons bewustzijn ontstaat en verandering van ons gewoontegedrag vraagt.

## We moeten ons richten op anderen in plaats van op onszelf

- *Verantwoordelijkheid.* Ons eigen welzijn kunnen we niet langer los zien van het welzijn van de hele mensheid en het functioneren van de planeet aarde, we zijn zelf verantwoordelijk voor ons leven.
- *Leiderschap.* Leiderschap is nodig om het veranderproces te beginnen en te volbrengen, zo'n leider kunnen wij allemaal zijn.
- *Waarden.* Onze waarden geven aan hoe wij ons leven willen inrichten en wat daarin werkelijk belangrijk is, zij vormen het houvast op onze weg naar verandering van ons gedrag.
- *Bewustzijn.* Een fundamenteel nieuw gedrag is nodig om een nieuwe toekomst te creëren, een fundamentele verandering begint in ons bewustzijn.

### Waardegedreven leiderschap

Het paradigma van leiderschap, de nieuwe manier van denken volgens de bouwstenen van nieuw leiderschap, stelt nieuwe eisen. Het is nodig dat wij ons afvragen wat onze bijdrage kan zijn, wat leiderschap in deze verandering vraagt, dat wij ons in dienst stellen van anderen. Aspirant-leiders en ieder die een rol wil vervullen om een bijdrage aan de samenleving te leveren, kunnen in het nieuwe paradigma een leidraad zien voor hun ontwikkeling: bewustzijn van de eenheid in de wereld, verantwoordelijkheid voor de toestand waarin wij ons bevinden, creativiteit om een vernieuwende bijdrage te leveren, inzicht in het belang van waarden als leidraad voor ons handelen, het vermogen een inspirerende visie te formuleren die het verlangen van anderen verwoordt, de vaardigheid om het eigen gedrag aan te passen aan zelfgekozen waarden, daarin een voorbeeld te zijn en in staat te zijn anderen in actie te krijgen om de visie te realiseren. Waardegedreven leiderschap is leiderschap voor een nieuwe wereld.

Wat is onze oriëntatie als wij leider willen zijn, als wij een bijdrage voor anderen willen leveren?<sup>2</sup> We

2 Robert E. Quinn, *De brug bouwen terwijl je erover loopt*. Den Haag: Academic Service, 2004, p. 26-27.

moeten ons richten op anderen in plaats van op onszelf, vanuit een sterke verbondenheid met en inzicht in onszelf: wat is er in de wereld of in onze omgeving aan de hand? We zullen niet meer reageren, maar zullen zelf de toon zetten en doelgericht blijven en aan de andere kant meer innerlijk en minder extern gedreven zijn. Ons zelfvertrouwen zal groeien, omdat we onze doelen boven ons zelfbehoud zullen stellen. Onze visie geeft ons houvast als de omgeving om ons heen turbulent is en we in lastige situaties verzeild raken. Vaak worden we authentieker en eerlijker; dat is niet altijd even gemakkelijk, omdat we steeds meer de consequenties uit onze waarden voor ons eigen leven trekken. Uiteindelijk worden we levendiger en zal onze gezondheid verbe-

teren, in de beste situatie zullen we regelmatig gevoelens van *flow* ervaren, situaties waarin het lijkt of alles meewerkt.

### Besluit

Persoonlijk leiderschap ontwikkelt zich in de loop van iemands leven. Je volgt een weg om te worden wie je in wezen bent, waarbij je al je kwaliteiten inzet om anderen de weg te wijzen naar het vervullen van hun verlangens. Waardegedreven leiderschap kan niet zonder liefde voor de mensen en de wereld, niet zonder mededogen en compassie, niet zonder bezieling en een zoekende geest die bereid is zich diepgaand ter discussie te stellen. Waardegedreven leiderschap is spiritueel leiderschap. ■

## BOEKSIGNALEMENT

### Kaat Mossel en de Rotterdamse oproer

Eric Palmen, *Kaat Mossel, helleveeg van Rotterdam. Volk en Verlichting in de achttiende eeuw*, Amsterdam, Bert Bakker, 2009, ISBN 978 90 351 3396 9

Wat was de aanleiding van en wat zat er achter de Rotterdamse oproer in 1783 en 1784? De reputatie van stadhouder Willem V was rond die tijd tot een dieptepunt gedaald. Hij werd van landverraad, absolutisme en despotisme beticht en deed driftig mee aan de sfeer van omkoping, belangenverstrengeling en vriendjespolitiek. De stadhouder was formeel gezien ondergeschikt aan de soevereine gewestelijke staten, maar de Oranjes toiden zich met een quasi-monarchale allure. De stadhouder had, dankzij zijn handlangers, grote invloed op de benoeming van de vroedschappen in de steden en hij stelde hoge officieren in het staatse leger aan. Degenen die in dit systeem meedraaiden, de orangisten,



De afbeelding geeft het moment weer waarop, op 23 april 1784, de orangistische factie in de vroedschap van Rotterdam door een comité van patriotse afgevaardigden tot aftreden werd gedwongen.

steunden hun stadhouder. Zij zagen in Willem V juist het samenbindende element in de Republiek en een beschermer van het volk tegen lokale belangengroepen en partijen. De anti-stadhouderlijke factie - de patriotten - steunden een revolutionair hervormingsprogramma.

Ook in Rotterdam woedde de partijstrijd tussen patriotten en orangisten, tot in de vroedschap toe. In deze strijd speelde Kaat Mossel, ambtenaar van een soort voedsel- en warenautoriteit die de mosselvangsten in de haven moest keuren, een belangrijke rol. De patriotten verdachten haar ervan te hebben deelgenomen aan de relletjes rond de feestelijkheden ter gelegenheid van de verjaardag (8 maart 1783) van de stadhouder. Die ongeregelde heden zouden door de orangisten zijn uitgelokt om daarmee de positie van hun stadhouder te versterken.

Maar het viel anders uit, een patriotse vroedschap nam de macht van het orangistische stadsbestuur over. De complottheorie die de ronde deed en de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen zijn in deze cultuur-historische studie boeiend en uitvoerig geanalyseerd.

# Sociaal-democratische partijleiders

Sinds het boek *Stijlen van leiderschap* van de historicus Henk te Velde is het bestuderen van politiek leiderschap in de mode. Vooral door toedoen van de media is de vraag wie de politiek leider van een partij is, van eminent belang. De leider moet charisma en bindingskracht bezitten, betrouwbaarheid inboezemen en vertrouwen uitstralen.



Ed van Thijn, *Kroonprinsenleed. Machtswisselingen in de politiek*, Amsterdam, Augustus, 2008, ISBN 978 90 4570 187 5



Arie van der Zwan, *Van Drees tot Bos. Zestig jaar succes en mislukking. Geschiedenis van de PvdA*, Amsterdam, Balans, 2008, ISBN 978 90 5018 914 9

Het is dan ook niet vreemd dat er regelmatig boeken verschijnen, waarin het leiderschap van verschillende politici wordt belicht. Zo verscheen het boek van Thijs Broer en Max van Weezel over *De Geroepene. Het Wonderlijke Premierschap van Jan Peter Balkenende*. Volgens hen moet de verklaring voor het succes van het CDA mede worden gezocht in de persoon Balkenende. Zijn provinciale uitstraling verleent hem een authenticiteit, die kiezers aanspreekt. In *De Wet van de Koestel* concludeerde Sytze Faber dat het succes van de ChristenUnie vooral met de persoonlijke integriteit van haar politiek leider, André Rouvoet, was verbonden. Maar de discussie over het leiderschap raakt nu ook de sociaal-democratie. Afgelopen jaar verschenen twee boeken, die grotendeels aan politieke leiders van de PvdA zijn gewijd: Ed van Thijns *Kroonprinsenleed* en Arie van der Zwans *Van Drees tot Bos*. Beide boeken

zijn door betrokken sociaal-democraten geschreven, die zich op dit moment minder thuis voelen bij de huidige sociaal-democratie. Dit is overigens bij Van der Zwan duidelijker te merken dan bij Van Thijn. Zoals Van der Zwan zelf in zijn voorwoord aangeeft, is zijn boek het resultaat van zijn al sinds de jaren vijftig aanwezige 'haat-liefde-verhouding' met de PvdA. Wat Van Thijn en Van der Zwan ook delen is hun bewondering voor Joop den Uyl. Voor Van Thijn is de heftigheid van het vertrek van Den Uyl zelfs de reden waarom hij het boek heeft geschreven. De angst om na zijn aftreden in een zwart gat te belanden, was voor Den Uyl, maar ook voor veel van de andere politiek leiders die Van Thijn in zijn boek bespreekt, een van de belangrijkste redenen waarom de machtswisseling binnen politieke partijen vaak helser is dan de machtsstrijd tussen politieke partijen. Politieke leiders zijn vaak te weinig doordrongen van het feit, dat hun houdbaarheidsdatum is verstreken. Ze maken vaak slechts onvrijwillig plaats voor hun opvolger. Indirect is het leiderschap van Den Uyl de *benchmark* waaraan andere sociaal-democratische leiders worden gemeten. Daarmee vergeleken vallen zij bijna steevast tegen. Beide auteurs lijken terug te verlangen naar de tijd, waarin het helder was waarvoor de sociaal-democratie stond. Zij zijn sceptisch over de manier waarop de PvdA met haar ideologie is omgesprongen en verlangen terug naar het politieke debat, waarin vooral sociaal-economische thema's centraal stonden.

## Machtswisselingen

In sommige opzichten is de titel van Van der Zwan misleidend. Hoewel *Van Drees tot Bos* de indruk wekt dat het over de naoorlogse sociaal-democratische partijleiders gaat, is het in wezen meer een beschrij-

ving van de ontwikkeling van de PvdA. Machtswisselingen en de problemen die daarmee verbonden zijn, zijn weliswaar van betekenis, maar primair als een uiting van dieperliggende ideologische en maatschappelijke verschuivingen. Dit boek voldoet dan ook aan de criteria die Te Velde in zijn eerder genoemde boek voor een zinvolle beschrijving van leiderschap stelt, namelijk het in staat zijn leiders en hun leiderschapsstijlen te verstaan in de bredere historische en maatschappelijke context waarin zij tot bloei zijn gekomen. Daarbij geeft Van der Zwan een gedegen en kritische analyse van de ontwikkeling van de Nederlandse sociaal-democratie. Centraal staat zijn stelling, dat de PvdA nooit tot de daadwerkelijke vervulling van haar socialistische belofte is gekomen. Telkens weer delft de partij het onderspit, zowel getalsmatig als inhoudelijk ten opzichte van het confessionele blok. De strategie van de partij om de getalsmatige hegemonie van de christelijke partijen te doorbreken, leidde ertoe dat zij haar linkse idealen aan andere partijen overliet. Alleen tijdens de periode van Den Uyl was de PvdA door het vormen van een links blok in staat de confessionele partijen zowel getalsmatig als inhoudelijk de baas te zijn. Voor het overige zat in de naoorlogse geschiedenis de partij in de positie dat zij of oppositie moest voeren tegen een confessioneel-liberaal kabinet of samen met de confessionele partijen in een regering zat, waarin zij zich uiteindelijk niet voldoende kon ontplooiën.

Van der Zwan's advies aan de huidige PvdA is dan ook dat zij zich ideologisch moet herpositioneren en in het huidige debat sterker stelling durft te nemen tegen wat hij het superkapitalisme noemt. Van der Zwan pleit ervoor dat de PvdA zich duidelijk afzet tegen het financieel kapitalisme en daarmee ook de confrontatie moet durven aangaan. Het boek van Van der Zwan komt dan ook op een gunstig tijdstip. Het superkapitalisme, zoals hij het beschrijft, heeft de afgelopen tijd duidelijk zijn eigen graf gedolven, hoewel het de vraag is of de maatregelen van Wouter Bos, die er ook op zijn gericht aandeelhouders van grote banken te ondersteunen, nu daadwerkelijk op Van der Zwans steun kunnen rekenen.

### Ervaring

Een dergelijke diepgaande analyse geeft Van Thijn niet. Zijn boek is eerder anekdotisch van aard. Hij is geïnteresseerd in de vraag waarom leiderswisselingen in de politiek altijd zo problematisch verlopen,



waarbij hij veelvuldig uit eigen ervaring put. Dat laatste is zowel het sterke als het zwakke punt van zijn analyse. Door jarenlange ervaring binnen de PvdA kent Van Thijn de *ins* en *outs* van de Nederlandse politiek. Als oud-PvdA-politicus zijn vooral zijn hoofdstukken over de machtswisselingen binnen de PvdA lezenswaard, hoewel hij ook tal van andere machtswisselingen in binnen- en buitenland beschrijft. Van Thijs persoonlijke contact met Burger, Den Uyl en Kok geven vooral de hoofdstukken over deze politici een interessante inkijk in de sociaal-democratische machtswisselingen.

Zoals Van der Zwan, heeft Van Thijn een boodschap voor de huidige sociaal-democratie. Zijn zorg heeft vooral betrekking op het feit dat 'bindend leiderschap' vandaag de dag grotendeels afwezig is en dat polarisatie - vooral op het terrein van integratie en multiculturaliteit - het straks voor de PvdA en andere politieke partijen onmogelijk maakt tot werkbare meerderheden te komen. Vandaar dat hij pleit voor een herwaardering voor het leiderschap uit de jaren '70 en '80, dat meer op klassieke thema's polariseerde. In enkele opzichten vullen beide boeken elkaar aan. Bij Van Thijn staat de vorm van leiderschap voorop, bij Van der Zwan de inhoud ervan. Waar *Kroonprinseneed* na lezing vooral het gevoel achterlaat meegenomen te zijn in de persoonlijke geschiedenis van een oud-politicus in hart en nieren, prikkelt het boek van Van der Zwan vooral het denken. Zijn poging om naast verschillende sociaal-democratische leiders ook dilemma's van de sociaal-democratie te beschrijven, is meer dan geslaagd. Niet omdat zijn boek alle vragen beantwoordt die het stelt en ook niet omdat het de definitieve geschiedschrijving van de PvdA is - daarvoor is het verhaal net als dat van Van Thijn uiteindelijk te persoonlijk - maar wel omdat het doorleefd is geschreven. Van der Zwan bewijst dat gedegen analyse en persoonlijke betrokkenheid wel degelijk kunnen samengaan. Bij Van Thijn krijgt de lezer vooral het tweede, waardoor hij de kans laat liggen ons denken over politiek leiderschap verder te ontwikkelen. ■



# Aandachtspunten voor het College Bescherming Persoonsgegevens

**In Nederland zijn er alleen al op rijksniveau ruim twintig grote toezichthouders op verschillende terreinen, waaronder de financiële sector, onderwijs en zorg. Voor de bescherming van de privacy is het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) opgericht. Maar is onze privacy er in goede handen?**

**D**e privacywaakhond moet erop toezien dat zowel de overheid als bedrijven persoonsgegevens volgens de daarvoor geldende regels verwerken. Dat toezicht lijkt op dit moment tekort te schieten, zo blijkt uit onderzoek. De naleving van de privacywetgeving laat te wensen over.<sup>1</sup> Niettemin lijkt de toezichthouder, het CBP, nauwelijks op te treden. Het is illustratief dat het CBP in 2007 voor iets meer dan 20.000 euro aan boetes binnenhaalde. Dit bedrag steekt mager af tegen de bedragen die bijvoorbeeld de OPTA (telecomsector) en de AFM (financiële sector) opleggen. Voor deze toezichthouders is 20.000 euro eerder het minimumbedrag van een boete dan de totale jaarinkomsten.

Er zijn verschillende oorzaken waarom we zo weinig van de handhavingsmaatregelen merken. Aan sommige daarvan kan het CBP weinig doen, aan andere wellicht wel. De regelgeving, bijvoorbeeld, is abstract en algemeen en daardoor moeilijk te handhaven. Dit is het gevolg van Europese wetgeving en daar kan het CBP niet veel aan veranderen. Andere Europese privacytoezichthouders hebben er ook moeite mee en er wordt gestudeerd op verbeteringen. Wat zou het CBP wel kunnen doen?

## Ga uit van vertrouwen

De meeste organisaties zijn zich zonder meer bewust

van het belang van privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Er zijn altijd spelers die zich niet aan de regels houden, maar gelukkig hebben de meeste organisaties geen aansporing nodig om te voorzien in de waarborgen die nodig zijn om de privacy van hun klanten, werknemers, consumenten, studenten, abonnees of eindgebruikers te beschermen. In de meeste marktsituaties kunnen ondernemingen het zich niet veroorloven aan de privacyzorgen van hun klanten voorbij te gaan. Er zijn marktsituaties, waarin de marktwerking niet of in beperkte mate aanwezig is. Daar blijkt dan dat ondernemingen eerder geneigd zijn privacybelangen te negeren, een opzichtig voorbeeld zijn de voortdurende problemen bij het OV-chipkaart-project. Toch lijken de meeste ondernemingen zich bewust te zijn van het belang van een goede en adequate privacybescherming en zijn zij bereid in de waarborging daarvan te investeren.

In andere situaties, zoals bij de overheid, ligt dat anders, maar toch wordt ook daar meestal gelet op de naleving van privacywetgeving, al was het maar omdat men oog heeft voor de voorbeeldfunctie. Bij misstanden zijn Kamervragen te verwachten en is er media-aandacht. Door uit te gaan van het welbegrepen eigenbelang bij privacy, kan ook hier vertrouwen als uitgangspunt worden genomen. Dit uitgangspunt betekent, om te beginnen, dat bij het oplossen van privacyproblemen niet meteen om meer handhavingsbevoegdheden of hogere boetes moet worden geroepen.<sup>2</sup> Uitgaande van het welbegrepen privacybelang is een intelligentere en meer (zelf)kritische benadering nodig. Het betekent dat wordt nagegaan

1 Vedder, A.H. e.a. (2007). *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut. P. 49. Privacy International (2007) The 2007 international privacy ranking, leading surveillance societies in the EU and the world 2007.

2 D. Tokmetzis, Bescherming privacy vereist meer sancties, *NRC Handelsblad* 15 mei 2006; L. Mommers & G.-J. Zwenne, Privacywetgeving is zelf het probleem, *Financieele Dagblad* 31 mei 2006.

waarom problemen zich voordoen en wordt onderzocht of die mogelijk in de wetgeving zelf liggen, in plaats van bij degenen die geacht worden de wet na te leven.

Onze privacywetgeving kenmerkt zich door open normen en vage begrippen, die in veel gevallen niet eenduidig worden geïnterpreteerd en die zeker niet voor iedereen begrijpelijk zijn. Daarnaast bevat de wetgeving vooral veel procedurele en formele vereisten, die soms niets met privacybescherming te maken hebben. Een voorschrift waarover grote twijfels bestaan, is de verplichting om alle geautomatiseerde gegevensverwerkingen bij het CBP (art. 27 Wbp) te melden. Er zijn meer dan 30.000 verwerkingen opgenomen in het daarvoor bedoelde openbare register, maar het merendeel daarvan houdt niet veel meer dan een nietszeggende invuloefening in.<sup>3</sup>

### Geef aan waarop wordt gecontroleerd

Veel bedrijven en organisaties klagen dat ze wel voor privacy willen zorgen, maar niet goed weten hoe dat moet. Het probleem is, dat de privacywetgeving erg vaag is en van open normen uitgaat die maar beperkt worden ingevuld. De vertaling naar de praktijk ontbreekt.<sup>4</sup> De privacytoezichthouder kan bij deze vertaling een belangrijke rol spelen, niet zozeer door zelf voor te schrijven hoe een begrip of regel moet worden uitgelegd (dat is uiteindelijk aan de rechter), maar door bereidheid te tonen in voorkomende gevallen over niet ingevulde open normen of oplossingsrichtingen (geschillenbeslechting, handhavingsverzoek) van gedachten te wisselen. Het CBP blijkt hierin terughoudend te zijn, hetgeen afwijkt van de praktijk in andere toezichtsdomeinen. Voor NMa of OPTA is het niet ongebruikelijk te overleggen, bijvoorbeeld over het indienen van een klacht of een geschillenbeslechtigings- of handhavingsverzoek. Op deze wijze wordt zowel bij marktpartijen als de toezichthouder zelf veel onnodig werk voorkomen. Als bedrijven en organisaties bij het CBP aankloppen, krijgen ze geen reactie of een reactie die in hun beleving vaak te weinig concreet is. Daardoor is niet duidelijk waarop wordt gecontroleerd of wat wel en niet wordt gehandhaafd. Er wordt dan uitgegaan van eigen en onzekere interpretaties van wettelijke begrippen. Partijen die het belang van privacy wel inzien, kunnen er daardoor niet op vertrouwen dat het CBP tegen schendingen van de wet optreedt. Het is belangrijk duidelijk te zijn waarop wordt gecontroleerd en wat wordt gehandhaafd. Dat bete-

kent overleg met sectoren waarop toezicht wordt gehouden. Een bijkomend voordeel daarvan is dat het CBP beter inzicht krijgt in de processen van bedrijven en organisaties. Daarmee worden misstanden eerder opgemerkt en kan de wetgeving beter worden gehandhaafd.

Overleg betekent iets anders dan advies. Een toezichthouder moet terughoudend zijn met adviseren, omdat er dan belangenverstrengeling kan ontstaan. De toezichthouder wordt dan mede voor de ontstane situatie verantwoordelijk. Een toezichthouder moet niet concreet adviseren wat er moet gebeuren, maar overleggen welke resultaten er geboekt moeten worden. Door aan te geven waarop bij een controle wordt gelet, ontstaat een *resultaatsverplichting*. Recent heeft het CBP de 'zienswijze' ingevoerd. Bedrijven of organisaties kunnen het CBP vragen een

## Het CBP zet de beschikbare handhavingsmiddelen maar in beperkte mate in

standpunt in te nemen over nieuwe of onopgeloste vragen over de toepassing of uitleg van wetgeving waarop wordt toegezien. Dit neigt naar advies in plaats van overleg. Het CBP geeft vanaf een afstand schriftelijk reactie op de vraag hoe de bedrijfsprocessen eruit moeten zien, terwijl hij met de sector zou moeten overleggen welke resultaten hij verwacht.

### Controleer risicogericht

Als er vanuit wordt gegaan dat de meeste organisaties en bedrijven hun zaken goed proberen te regelen, is duidelijk dat het niet veel zin heeft iedereen altijd te controleren, het toezichtsdomein is daarvoor ook te groot. De duizenden overheidsinstellingen, organisaties en bedrijven kunnen of moeten niet allemaal worden gecontroleerd. Uitgaande van vertrouwen controleren toezichthouders daarom niet alle organisaties waarop ze toezien, maar werken gericht (met aanwijzingen of meldingen) of steekproeven (controles waar risico's worden verwacht). Het voordeel van een risicogerichte aanpak is dat organisaties en personen die niets misdaan hebben, ook minder of geen last van controles hebben en dat de toezichthouder geen onnodige capaciteit verliest.

<sup>3</sup> www.cbweb.nl.

<sup>4</sup> G.-J. Zwenne e.a., *Eerste fase evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens: literatuuronderzoek en knelpuntenanalyse*, Den Haag: WODC 2007, p. 63-64.

Doordat er een betere 'bit-rate' wordt gerealiseerd, worden er bovendien meer vertrouwen en draagvlak gecreëerd. Het schrikt bovendien overtreders af zodra duidelijk wordt dat de pakkans groot is. Degenen die het vertrouwen schenden, komen snel in beeld van de toezichthouder en de goeden hoeven niet onder de kwaden te lijden.<sup>5</sup>

### Gebruik handhavingsmiddelen

Zodra duidelijk is dat een organisatie zich niet aan de regels houdt, moet snel en adequaat worden ingegrepen. Het is belangrijk dat voor de gecontroleerde helder is wat die precies verkeerd doet. Maar als een verplichting op grond van privacywetgeving voldoende duidelijk is, kan en moet de naleving ervan worden gehandhaafd, zeker als het gaat om veel voorkomende verwerkingen.<sup>6</sup> Anders dan wel wordt betoogd, is het probleem niet dat het CBP daartoe niet over voldoende handhavingsmiddelen zou beschikken. Het CBP kan weliswaar maar in enkele gevallen een bestuurlijke boete opleggen, het strafrechtelijk instrumentarium is bovendien beperkt.<sup>7</sup> Daarnaast is het CBP bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de Wbp gestelde verplichtingen.<sup>8</sup> In plaats daarvan kan het CBP ook een last onder dwangsom opleggen, een effectief en door veel toezichthouders gebruikt instrument om de naleving van de wet af te dwingen.<sup>9</sup>

Het CBP zet de beschikbare handhavingsmiddelen maar in beperkte mate in waar daartoe wel aanleiding was. Bekend is het geval van de passagiersgegevens die, ook vanuit Nederland, aan de douaneautoriteiten in de VS werden verstrekt.<sup>10</sup> Het CBP stelde terecht, dat de grootschalige gegevensverstrekking in strijd met de Wbp is, maar zag geen aanleiding zijn handhavingsmiddelen in te zetten. Een verge-

lijkbaar voorbeeld is de Swift-zaak, die in de bancaire wereld speelt. Ter bestrijding van fraude, witwassen en terrorismefinanciering verlangde de Amerikaanse overheid dat elke bank een klantenidentificatieprogramma opstelde, wereldwijd verplicht, met als sanctie het intrekken van de bankvergunning in de Verenigde Staten.<sup>11</sup> Ook verlangden de Amerikaanse autoriteiten dat persoonsgegevens werden verstrekt. Ondanks het feit dat de gegevensverstrekking in strijd was met de Wbp, zag het CBP, behoudens dreigen met handhaving, geen aanleiding op te treden. De toezichthouder zegt daarover dat *'de banken er na dreiging van handhaving door het CBP alsnog toe over (zijn) gegaan hun klanten conform de wettelijke eisen te informeren over wat er met hun gegevens gebeurt.'*<sup>12</sup> Dat lijkt heel wat, maar wie ziet hoe de banken hun klanten hebben geïnformeerd, moet zich afvragen of het CBP in dit specifieke geval niet een aangepaste opvatting heeft over wat de wettelijke eisen verlangen. Uit mededeling van de banken blijkt niet welke gegevens worden verstrekt, naar welke landen ze worden doorgegeven of welke autoriteiten en andere partijen daarvan kennisnemen. De vraag is of daarmee alle informatie is verstrekt die de klanten van de banken nodig hebben om er zeker van te zijn dat tegenover hen een behoorlijke en zorgvuldige verwerking is gewaarborgd. Toch vond het CBP dat met deze mededeling aan de vereisten van de Wbp was voldaan.

### Wees niet bang voor procedures

Bij het inzetten van handhavingsmiddelen zijn reacties te verwachten. De overtreders zullen zich tegen dwangmiddelen verzetten. Dat kan tot schikkingen leiden, maar ook tot rechtszaken, waarin wordt uitgevochten wie er gelijk heeft. Het is belangrijk rechtszaken niet uit de weg te gaan, maar zelfs bewust aan te gaan. In procedures worden begrippen en regels opgehelderd. Tot nu toe wordt er echter, op een enkele uitzondering na, in Nederland weinig over toepassing en uitleg van privacyregels geprocedeerd.<sup>13</sup> Een reden daarvoor kan zijn dat het voor veel betrokkenen niet de moeite loont om te procederen omdat de kosten niet tegen de baten opwegen. Voor de privacytoezichthouder ligt dat anders. Verondersteld mag worden dat deze het belang van privacy inziet en over de kennis en deskundigheid beschikt om dat belang onder de aandacht van de rechter te brengen. Rechtszaken winnen kan alleen wanneer vooraf de zaken goed

5 Custers, B.H.M. (2007), Privacy en risicoprofilering bij keteninformatisering, in J. Grijpink e.a., *Geboeid door ketens, werken aan keteninformatisering*, Den Haag: Platform Keteninformatisering, p. 181-190.

6 Custers, B.H.M. (2007), Bedrijven die privacy burgers schenden pakken we te slap aan, *Trouw*, 3 maart 2007.

7 Art. 66 en art. 75 Wbp.

8 Art. 65 Wbp.

9 Art. 5:32, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb).

10 Tokmetzis, D. (2007) Het bedrijfsleven wordt oom agent, *Intermediair*, 2 november 2007.

11 Custers, B.H.M. (2007) Klanten identificeren leidt niet tot betere opsporing, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 81, nr. 4, april 2007, p. 146-150.

12 Persbericht 2 april 2008: Hardere lijn bij bescherming privacy succesvol; Persbericht 28 januari 2007, Straks niemand meer onbespied door het leven. Toezichthouder CBP koerst op stevige handhaving van de privacyregels.

13 G-J. Zwenne & J. Webbink, De WBP en de winsverduubbelaar, *P&I* 2006/6, p. 2-8.

voorbereid zijn en er goed ingeschat is dat er realistische winkansen zijn. Er moet echter ervaring met rechtszaken worden opgedaan en geen koudwaterrees te hebben. Wie procedeert, weet dat er een kans is dat er niet wordt gewonnen.

### Focus op kerntaken

Het CBP doet veel onderzoek en publiceert jaarlijks een of meerdere omvangrijke onderzoeksrapporten. Op zichzelf is dat niet verkeerd, want het is belangrijk een strategie en langetermijnvisie te hebben. Toch is onderzoek niet de hoofdtak van een toezichthouder. In een moderne bedrijfsvoering is het interessant te overwegen nevenactiviteiten uit te besteden, al was het maar omdat andere, meer gespecialiseerde, partijen dat mogelijk beter en goedkoper kunnen. In Nederland zijn talloze onderzoeksinstituten die op dit terrein actief zijn en hierin via openbare aanbestedingen kunnen worden betrokken.

### Jaarlijkse speerpunten

De belastingdienst controleert leaserijders extra bij hun aangifte, de politie zet extra capaciteit in bij het bestrijden van openbare geweldpleging, de douane controleert speciaal op nepmerkartikelen. Door elk jaar een speerpunt te nemen, wordt bij een bepaalde sector de aandacht op relevante regels gevestigd en daarmee op het risico van boetes en reputatieschade bij overtreding ervan. In het verleden heeft ook het CBP aangegeven zich in een bepaald jaar op een bepaalde sector of branche te concentreren. Inmiddels lijkt deze aanpak niet meer te worden gevolgd. Vanuit een toezichtsperspectief is dat een gemiste kans, omdat daarmee bewustheid (*awareness*) voor privacyregels binnen de desbetreffende sector wordt vergroot en omdat een dergelijke aanpak jaarlijks de nodige media-aandacht met zich meebrengt. Aanmerkelijk is dat daarvan weer een zekere preventieve werking uitgaat.

### Koester onafhankelijkheid

Het CBP valt onder het ministerie van Justitie. Het komt regelmatig voor dat belangen van het ministerie en het CBP niet dezelfde zijn. Een voorbeeld is het cameratoezicht boven de snelweg bij Zwolle. Het CBP noemt dit 'onaanvaardbaar'.<sup>14</sup> Vervolgens wordt niet tot handhaving overgegaan, maar wordt de zaak in de Tweede Kamer door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie afgedaan. Het CBP belooft met richtlijnen te komen, maar gaat niet over tot

handhaving van het 'onaanvaardbare'. Los van de inhoudelijke vraag of in deze kwestie handhaving nodig is, lijkt hier geen sprake te zijn van een onafhankelijke positie. Toch moet een toezichthouder onafhankelijk kunnen opereren, onafhankelijk van de minister en van de politiek. Andere toezichthouders, zoals de AFM en de DNB, zijn ook van hun minister afhankelijk. Daarbij hoort ook dat het CBP zich geen andere rol aanmeet dan die van toezichthouder, toezicht houden op de naleving van de wet.

## Een toezichthouder moet onafhankelijk kunnen opereren

Het CBP neemt besluiten, maar doet geen uitspraak en wijst geen vonnis. Een toezichthouder is geen wetgever en evenmin rechter. Het is dan ook verwarrend en misleidend te spreken van CBP-jurisprudentie of CBP-uitspraken.<sup>15</sup> Verder doet het CBP er goed aan terughoudend te zijn met uitlatingen over hoe de wet moet worden geïnterpreteerd als de rechter daarover nog geen uitspraak heeft gedaan. Een voorbeeld van hoe het niet moet, is het CBP-persbericht waarin wordt gesteld dat voor eens en altijd is uitgemakt dat IP-adressen als persoonsgegevens moeten worden aangemerkt, omdat een overlegorgaan van toezichthouders dit in een opinie heeft verdedigd.<sup>16</sup> De bevoegdheid te bepalen wat rechtens heeft te gelden, komt aan de rechter toe en het laatste woord is aan het Europees Hof van Justitie.

### Transparant beleid

Op de website van het CBP staat veel informatie over de visies en het beleid van de toezichthouder. Er zijn talrijke rapporten, oordelen, besluiten, richtsnoeren, informatiebladen, opinies, verkenningen, toespraken, visies, jaarverslagen te vinden. Het zou mogelijk moeten zijn daaruit eenvoudig te achterhalen wat het CBP vindt, wat het gedaan heeft en in de toekomst nog gaat doen. Helaas is dat niet goed mogelijk, de website is moeilijk toegankelijk, de structuur is ondoorzichtig en onoverzichtelijk, de zoekfunctie beperkt en onvolledig, de zoekresultaten soms onbegrijpelijk. ■

14 Schenk, W (2008). Politie registreert alle auto's bij Zwolle, *Volkskrant*, 7 mei 2008.

15 Uitgangspunten en beleidsregels werkwijze CBP, *Stcr.* 2004, 190; B.M.A. van Eck e.a. *Persoonsgegevens beschermd. Uitspraken van de Registratiekamer*, Den Haag 1999.

16 WBP (2008) *Internetzoekmachines moeten privacy respecteren*, persbericht, 7 april 2008.

# SCHROEIENDE ZAKEN

## Windmolenmonomanie

Er voltrekt zich een windmolentragedie in Nederland. Van oudsher zijn we het land van de molens en geen ansichtkaart zonder de wentelwiek. Dertig jaar geleden liepen we wereldwijd voorop bij het opwekken van windenergie. Bedrijven in andere landen pikten dat snel op, innoveerden vlugger, terwijl in Nederland windenergie zonder politieke steun wat voortsudderde. Hoewel de aandacht de laatste jaren weer is toegenomen, blijft de totale opbrengst marginaal. Nieuwe parken worden vooral op zee gerealiseerd. Er is wel een politieke doelstelling vastgelegd voor het door windenergie op te wekken vermogen en elke provincie heeft een taakstelling, maar vervolgens beginnen de problemen. De provincies slagen er niet in voldoende locaties op het land te vinden. In een dichtbevolkt land wonen nu eenmaal overal mensen, zijn dus belangen in het geding en kunnen die belangen zwaarder wegen dan het opwekken van windenergie. Het is bestuurlijk waden door stroop en elke zoeklocatie betekent een hoop gedoe, procedures en geen garantie op succes. Ondertussen worden de molens die geplaatst worden steeds hoger en daarmee groeit het potentieel aan winbare windenergie net zo hard als de weerstand onder belanghebbenden.

De verantwoordelijke minister wordt niet moe de voordelen van windenergie te propageren en het grote belang ervan te onderstrepen. Want dat moet je haar nageven: ongeacht wat ze bereikt, blijft ze een granieten optimisme uitstralen. Heel anders dan Pronk destijds, waarbij je toch steeds het idee had dat de wereld al zo'n beetje was vergaan. Minister Cramer heeft de *change, yes we can*-uitstraling die Obama in het Witte Huis bracht. Ze gaat het vast nog ver brengen. Alleen moet ze dan niet zo monomaan blijven proberen de huidige generatie windmolens aan de man te brengen. Want ofschoon iedereen enorm voor windenergie is, wil niemand die molens in de buurt hebben. Dat kun je dan wel afdoen met *nimby*-gedrag, maar dat is een bestuurlijke truc om de overlast van die molens te bagateliseren en de betrokkenen niet serieus te nemen. Er zit een tegenstelling tussen wat bedrijfseconomisch met die molens rendabel en politiek haalbaar is. Er zijn kleine windmolens op de markt die zonder

tegenstand geplaatst kunnen worden op bijvoorbeeld daken van woningen of flats en als betrokkenen er individueel ook baat bij hebben, staan ze zelfs in de rij. Deze kleine molens zijn echter relatief duur en leiden tot technische problemen op het elektriciteitsnet vanwege alle schommelingen in het energieaanbod. De grote molens zijn bedrijfseconomisch en technisch realiseerbaar, maar maatschappelijk onhaalbaar. Omdat nu louter op die grote molens wordt ingezet, is er een patstelling ontstaan, waardoor de windenergiedoelstelling steeds verder wegwaait.

Juist omdat de economische en maatschappelijke haalbaarheid elkaar nu vrijwel uitsluiten, is het een politiek probleem, anders hoefde de overheid er zich niet mee te bemoeien. De bestuurlijke opdracht is uit die klem te komen. Met optimisme alleen komt er geen windenergie bij, net zo min als met preken. Hoogste tijd voor de minister om innovatie in de opwekking van windenergie te stimuleren. Als kleine windmolens nu nog duur zijn, wordt het noodzakelijk te zoeken naar goedkopere productiemethoden. Als het elektriciteitsnet van dat soort systemen van slag raakt, ligt daar een uitdaging voor de netwerkbeheerders. Die netwerken zijn niet voor niks staats eigendom gebleven. Trotseer de gevestigde industriële belangen en relativeer het alleenrecht van steeds grotere windmolens, schrijf een prijsvraag uit, geef subsidies aan veelbelovende ideeën, start uitgebreide proefprojecten. Met een beetje handigheid kan het ook nog gekoppeld worden aan de recessie. Dit is immers hét moment om technologische innovaties voor te bereiden. Aangezien meer dan de helft van de wereldbevolking in steden woont, is opwekking van windenergie in stedelijke gebieden straks een mooi exportproduct. Daar wil Economische Zaken vast ook wel aan bijdragen. Zonder grote bestuurlijke kundigheid en inventiviteit wordt de huidige patstelling rondom windenergie niet opgelost en komt een duurzamere samenleving niet dichterbij. Tijd dus voor een andere wind vanuit Den Haag. ■

*Van Dam*

# Formaliteiten rond de aanvraag om bouwvergunning

**Het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) is inmiddels zes jaar in werking. Dit roept de vraag op hoe in de bestuurspraktijk en ook in de jurisprudentie tot nu toe met dit besluit is omgegaan.**

Toen het Biab op 1 januari 2003 in werking trad, kon zonder meer worden geconstateerd dat er een forse breuk met het verleden had plaatsgevonden.<sup>1</sup> In de periode ervoor regelde elke gemeente zelf in de bouwverordening aan welke eisen een bouw-aanvraag moest voldoen. Dit leidde ertoe dat menige gemeente informatie opvroeg die niet strikt noodzakelijk was. Bovendien kon deze werkwijze tot verschillen tussen gemeenten onderling leiden, waardoor (de schijn van) willekeur op de loer lag. Hieraan heeft men een einde willen maken. In het project *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit* is een nieuw artikel 40a in de Woningwet opgenomen, dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven over de wijze van inrichting en indiening van een aanvraag om een bouwvergunning, alsmede over de daarbij over te leggen gegevens en bescheiden. Deze AMvB is het Biab geworden. Het spreekt voor zich dat het Besluit indieningsvereisten (zoals het in de bouwpraktijk wordt genoemd) tot meer uniformiteit en transparantie moest leiden waar het gaat om het opvragen van die gegevens die het college nodig heeft om een bouw-aanvraag goed te kunnen beoordelen.

## Inhoud besluit

Het Biab telt een zevental artikelen. De regeling is uit een oogpunt van wetgevingstechniek overzichtelijk en beknopt. De achilleshiel ligt evenwel in de bijlagen, die in de praktijk nogal eens tot discussie leiden. Zoals in de nota van toelichting bij het besluit is weergegeven, zijn in het Biab bepalingen opgenomen over (a) de inhoud van de te verstrekken informatie waartoe naar hoofdstuk 1 van de bijlage bij het besluit wordt verwezen.<sup>2</sup> Van groot belang is

dat de informatie die aanvragers bij hun vergunning-aanvraag moeten verstrekken, landelijk uniform en uitputtend is. Burgemeester en wethouders mogen geen informatie eisen die niet op het besluit is terug te voeren, waarbij uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ervoor gekozen is de door de aanvrager te verstrekken informatie zo concreet mogelijk aan te geven.

Daarnaast is geregeld (b) in welke vorm en op welke wijze de te verstrekken informatie dient te worden verschaft, waarbij hoofdstuk 2 van de bijlage van het besluit van belang is. Zo is bepaald dat gebruik dient te worden gemaakt van een voorgeschreven aanvraagformulier, dat de aanvraag maximaal in zesvoud dient te worden ingediend. De aangeleverde gegevens en bescheiden dienen door de aanvrager of diens gemachtigde (architect) te zijn gewaarmerkt. Verder zijn bepalingen opgenomen over het verwijzen naar NEN- en ISO-normen en is iets geregeld over de mogelijkheid gegevens en bescheiden langs elektronische weg in te dienen. Tenslotte is in het besluit iets bepaald over (c) het moment van informatieverstrekking. Uitgangspunt is dat alle van toepassing zijnde gegevens en bescheiden, genoemd in hoofdstuk 1 van de bijlage, op het moment van het indienen van de aanvraag verstrekt moeten worden. In de nota van toelichting is ingespeeld op de in de praktijk veel voorkomende situatie dat op dat moment een deel van de informatie nog onbekend is en derhalve nog niet kan worden aangeleverd.<sup>3</sup> Artikel 4, tweede lid, van het Biab geeft aan

1 Besluit van 13 juli 2002, *Stb.* 2002, 409.

2 NvT, p. 24.

dat in dat geval de gegevens op een later tijdstip mogen worden ingediend.

### Jurisprudentie

Hoewel het besluit beknopt van karakter is, heeft het in de rechtspraak al diverse malen geschillen opgeleverd. Een van de meest aangevoerde stellingen is dat bij (vermeend) strijdig handelen met het Biab, het besluit (de bouwvergunning) 'dus' voor vernietiging in aanmerking komt. Dit is een misvatting. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in een zaak, waarin de tenaamstelling van de bouwaanvraag een punt van geschil vormde, dat - gelet op de 'geringe aard van de afwijking' (aanhalingstekens EJG) - daarin geen grond kon worden gevonden voor het oordeel dat de aanvraag niet aan de in dat geval gestelde eisen van het Biab voldeed. Voor een vernietiging van het besluit werd dan ook

## Het besluit heeft in de rechtspraak al diverse malen geschillen opgeleverd

geen aanleiding gezien.<sup>4</sup> Ook het feit dat een aanvraag niet is ingediend op het daartoe voorgeschreven formulier<sup>5</sup>, betekent niet dat geen sprake is van een aanvraag om een bouwvergunning.<sup>6</sup> In dit laatste geval hebben we te maken met artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, waar bij een onvolledige aanvraag een hersteltermijn dient te worden gegund, waarbinnen de aanvraag gecompleteerd kan worden. Wordt hieraan niet of in onvoldoende mate voldaan, dan beschikt het college over de bevoegdheid de bouwaanvraag niet (verder) te behandelen. Het besluit hierover toetst de rechter marginaal, waarbij de vraag centraal staat of het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten de bouwaanvraag niet te behandelen.<sup>7</sup>

De Afdeling heeft voorts overwogen dat uit het feit,

dat niet aan vereisten is voldaan, niet volgt dat de bouwvergunning om die reden niet in stand kan blijven.<sup>8</sup> Het is aan het bestuursorgaan te beoordelen of voldoende gegevens en bescheiden zijn ingediend om een besluit te kunnen nemen.<sup>9</sup> Zoals de annotator in zijn commentaar benadrukt, heeft de wetgever het Biab limitatief bedoeld, van de aanvrager kunnen niet meer gegevens en bescheiden worden gevraagd dan in het Biab is aangegeven. Het college mag, gelet op de aan hem toekomende beoordelingsruimte, wel met minder gegevens volstaan, als maar aan de ondergrens van artikel 4, eerste lid, van het Biab wordt voldaan. Alle gegevens moeten worden gevraagd die nodig zijn om aannemelijk te maken dat het bouwen voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet gestelde eisen. Niet onbelangrijk te vermelden is dat ook gegevens en bescheiden, samenhangend met een eventueel benodigde vrijstelling (thans in de Wro: ontheffing) of benodigd projectbesluit, mogen worden verlangd.<sup>10</sup>

### Wet bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur maakt het voor bestuursorganen mogelijk bepaalde beschikkingen niet te verlenen of in te trekken, indien het gevaar bestaat dat criminele activiteiten met behulp van overheidsmiddelen mogelijk worden gemaakt.<sup>11</sup> Het college kan bij een vermoeden van een dergelijk gevaar een beroep op het landelijke Bureau Bibob doen voor het verkrijgen van een advies. Dit geldt ook voor bouwvergunningen. Op grond van artikel 30 van de Wet bibob wordt dan ook in het uniforme aanvraagformulier voor een bouwvergunning gevraagd naar een aantal gegevens, betrekking hebbend op de rechtsvorm, zeggenschap en de wijze van financiering. Omdat de eisen reeds in de Wet bibob als wet in formele zin staan, worden deze derhalve niet (nog eens) in het Biab, zijnde een lagere regeling, vastgelegd. Overigens zijn uit de gepubliceerde jurisprudentie nog geen gevallen bekend, waarin reeds op basis van de bouwaanvraag een Bibob-traject is opgestart, dat tot het niet verlenen van een bouwvergunning heeft geleid. Het intrekken van bestaande vergunningen op grond van de Wet bibob komt daarentegen wel vaker voor. Vermeldenswaardig is nog wel dat uit de bestuurspraktijk blijkt dat de Wet bibob een behoorlijke preventieve werking heeft in die zin dat, wanneer blijkt dat bestuursorganen een beleid voeren ten aanzien van het invullen van

3 NvT, p. 25.

4 ABRS 11 juni 2008, LJN: BD3626.

5 Artikel 2, tweede lid, Biab.

6 ABRS 8 augustus 2007, LJN: BB1300.

7 ABRS 8 februari 2006, LJN: AV1244.

8 ABRS 11 december 2008, LJN: BG7161, ABRS 15 augustus 2007, LJN: BB1774, BR 2007, 865 (met noot van A.G.A. Nijmeijer) en ABRS 18 augustus 2004, AB 2005, 106.

9 ABRS 13 februari 2008, LJN: BC4265.

10 Par. 1.2.6, onder e, van het Biab. ABRS 19 december 2007, LJN: BC0523.

11 Zie NvT, p. 26.

Bibob-formulieren, dit ertoe leidt dat potentiële aanvragers er vervolgens van af zien om hun verzoek daadwerkelijk in te dienen.

### Taskforce

Medio 2007 constateerde de *Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten*, die als een van de doelstellingen heeft de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verminderen, dat het Biab gemeenten belemmert administratieve lasten voor aanvragers van een bouwvergunning te verminderen.<sup>12</sup> Het was de Taskforce gebleken dat veel burgers, die een klein bouwwerk willen realiseren, desalniettemin met een groot aantal (onnodige) voorschriften te maken hebben. Daarbij is gepleit voor het schrappen of aanpassen van een aantal voorschriften of het informeren van gemeenten over de interpretatieruimte die het Biab hen biedt. In haar reactie hierop schreef toenmalig minister Vogelaar dat de bouwpraktijk positief is over het Biab, waarbij men de maatregelen (uniformiteit en standaardisatie als doelstellingen) daadwerkelijk als lastenverlichting ziet.<sup>13</sup> Ook merkte de minister op dat het Biab in overleg met gemeenten en de bouwpraktijk al enkele malen is aangepast om gesignaleerde knelpunten, onder meer over later aan te leveren gegevens en bescheiden op te lossen. De minister benadrukte dat het Biab een limitatieve lijst van gegevens bevat die gemeenten bij de aanvraag om een bouwvergunning maximaal mogen opvragen. Het Biab schrijft daarnaast voor dat alleen die gegevens mogen worden opgevraagd die voor het kunnen beoordelen van de aanvraag noodzakelijk zijn. Waar de minister benadrukt dat het college derhalve over beoordelingsruimte beschikt, geeft zij wel toe dat haar signalen bereiken dat veel gemeenten kennelijk moeite hebben met het beoordelen welke gegevens voor een bepaald bouw-

werk wel en niet noodzakelijk zijn. Het gaat niet om het opvragen van zoveel mogelijk informatie, maar het van geval tot geval beoordelen van wat daadwerkelijk noodzakelijk is. Daarbij meldt de minister dat in de sfeer van communicatie en voorlichting in de richting van gemeenten bezien zal worden of hieraan meer gedaan moet en kan worden.

### Conclusie

## De bouwpraktijk is positief over het Biab

Het Biab heeft sinds zijn inwerkingtreding zijn nut bewezen waar het gaat om (het behalen van) de doelstellingen van uniformiteit en standaardisatie. Dit is winst, zeker ook in juridisch opzicht voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat gebreken in het Biab-traject niet zonder meer tot de slotsom leiden dat de rechtmatigheid van de verleende bouwvergunning wordt aangetast. Daarbij wordt in veel uitspraken de nadruk gelegd op de beoordelingsvrijheid die op het college rust waar het gaat om de vraag of voldoende gegevens en bescheiden zijn ingediend om een besluit over de bouw aanvraag te kunnen nemen. Aan de rechter komt een terughoudende, marginale toets toe. Ook gemeenten hebben een belangrijke rol om per aanvraag nauwkeurig te bezien welke gegevens voor de beoordeling noodzakelijk zijn. Ook in de bestuurlijke bouwpraktijk is maatwerk vereist. ■

12 Brief 10 juli 2007 voorzitter Taskforce aan minister voor Wonen, Wijken en Integratie, nr. DGMOS/DIIOS/DTA/AL.

13 Brief 18 september 2007, nr. 2007079338.

## BOEKSIGNALEMENT

### De Wet Bibob

Mr. A. Tollenaar e.a., *Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob*, Den Haag: Boom, 2009, ISBN 978 90 8974 094 6

De Wet Bibob staat in de belangstelling, omdat overheidsorganisaties, vooral gemeenten, de wet nogal eens hanteren

om vergunningaanvragen, waaraan criminele achtergronden zitten, te weigeren. In de bundel worden de toepassingsmogelijkheden van de wet beoordeeld, alsmede de advisering door Bureau Bibob en de werking van de wet in de vastgoedsector. De artikelen werden in 2008 in de vorm van preadviezen

gepresenteerd op een congres van de Vereniging voor Bestuursrecht. Ook de stellingen en een verslag van de discussie zijn erin opgenomen.



# VAN EIGEN BODEM

## Handen schudden in de Gouden Eeuw

Een jaar of vijftien geleden woonde ik met een gezelschap van historici een bijeenkomst bij in het paleis op de Dam. De aanwezigen moesten zich in rijen van twee opstellen om de koningin een hand te geven. Een lakei gaf de historici op luide toon enkele instructies. Het belangrijkste was om vooral niet hard te schudden. De stoet zette zich vervolgens in beweging en alles verliep vlekkeloos. Niemand kon toen bevroeden, dat het handen schudden in Nederland een paar jaar later een sociaal probleem van de eerste orde zou worden, dat kranten er regelmatig over zouden berichten en dat de rechter eraan te pas moest komen wanneer ambtenaren om geloofsredenen weigeren zich aan deze omgangsvorm aan te passen. Het wel of geen hand schudden is inmiddels een probleem geworden in de botsing tussen twee culturen. Gaat het om een fundamentele kwestie? En is het schudden der handen inderdaad zo diep in de Nederlandse cultuur verankerd?

Bij nadere beschouwing blijkt deze begroetingsvorm een vrij recente verrijking te zijn van de sociale omgang in ons land. De historicus Herman Roodenburg heeft, ook al lang voordat dit probleem speelde, laten zien dat er in de tijd van de Gouden Eeuw bijna nooit handen werden geschud. In etiquetteboeken vond hij wel uitvoerige adviezen over het afnemen van hoeden, het geven van handkussen en het maken van *révérences*, maar nooit iets over handen schudden. We zien dat gebaar dan ook zelden of nooit op zeventiende-eeuwse schilderijen afgebeeld, waarop toch zoveel taferelen uit het dagelijks leven zijn vastgelegd. Als mensen elkaar in de zeventiende eeuw al een hand gaven, dan had dit een geheel andere betekenis dan tegenwoordig. Een ruzie kon bijvoorbeeld worden beslecht met een handtasting en dat was dan eerder een juridisch ritueel dan een alledaagse begroeting. Zo'n handreiking is al eerder terug te vinden in het symbool van de Geuzen die tegen het bewind van koning Filips II in opstand kwamen. Een latere afbeelding van een handtasting is op het Amsterdamse schuttersstuk van Bartholomeus van der Helst te vinden, gemaakt naar aanleiding van de Vrede van Munster. Twee aan tafel gezeten en in vol ornaat geklede schutters houden



De handtasting op het schuttersstuk van Van der Helst als detail op een postzegel ter herinnering aan de Vrede van Munster.

elkaars hand vast, symbool voor de pas gesloten vrede. Voor alledaags handen geven was geen plaats in de hiërarchische maatschappij van de Republiek. Iedere begroeting weerspiegelde de verhouding tussen begroeter en gegroete.

De instructies over het afnemen van de hoed nemen in etiquetteboeken vele bladzijden in beslag. Het moderne handen schudden was in die tijd alleen bij quakers in Engeland gebruikelijk. De bedoeling ervan was binnen de eigen kring elke hiërarchie en klassenonderscheid weg te nemen. Nadat deze begroeting daar gebruikelijk was geworden, verbreidde het gebaar zich over Europa. Maar nog in de negentiende eeuw vonden Fransen het een typisch Engelse gewoonte. Ze hadden er zelfs geen eigen woord voor en spraken van *shake hands*. In de twintigste eeuw veroverde de *hand shake* de rest van de wereld, tot in China toe, waar de laatste keizer de gewoonte van zijn Engelse leraar overnam.

In Nederland werd het handen schudden in de negentiende eeuw een bepalend onderdeel van de nationale identiteit. De egalitaire cultuur maakte van Nederlanders de meest enthousiaste handenschudders ter wereld. Daarom wordt in reisgidsen tegen al te gretig handen schudden in het buitenland gewaarschuwd en zijn er soms instructies nodig om het gebaar in goede banen te leiden. ■

*Dekker*

# Lokale referenda

**Referenda zijn een gebruikelijk fenomeen in het Nederlandse lokale bestuur.<sup>1</sup> Zij gaan over beleid en personen en zijn er vrijwel uitsluitend op lokaal niveau. Hoe werkt het referendum in de lokale democratie sinds de jaren negentig en welke ontwikkelingen zijn er in het gebruik van het referenduminstrument in Nederland waar te nemen?**

**V**anaf eind jaren 1960 tot halverwege de jaren 1970 heeft er een vernieuwingsgolf plaatsgevonden, waarin de gedachte van rechtstreekse invloed in de besluitvorming is ontstaan. In de periode 1980 tot halverwege de jaren 1990 zijn er veel initiatieven tot democratische vernieuwing gedaan. Volgens D66 zou de invoering van het referendum slechts 'in bijzondere omstandigheden' kunnen bijdragen aan 'een radicale democratisering van de Nederlandse samenleving in het algemeen en van het Nederlandse politieke bestel in het bijzonder'.<sup>2</sup>

De Commissie-Cals-Donner geeft in haar rapport van 1971 enkele vormen van referenda, maar geen van deze vormen wordt aanbevolen. De regering doet in 1983 bij de uiteindelijke Grondwetsherziening ook geen voorstellen tot het invoeren van een referendum. De Commissie-Biesheuvel pleit vervolgens in 1984 wel voor invoering van het correctief referendum. Het kabinet-Lubbers neemt het commissievoorstel echter niet over. De initiatieven tot democratische vernieuwing ontstaan vooral in de jaren 1989 en 1990, waarin de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen en bij de gemeenteraadsverkiezingen naar een dieptepunt is gedaald.

Na de Staatscommissie-Deetman en de Commissie-De Koning komt minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal, zoals vastgelegd in het regeerakkoord van 1994, in 1996 met het voorstel tot wijziging van de Grondwet, waardoor invoering van het correctief wetgevingsreferendum mogelijk wordt. In de nacht van Wiegel (18 op 19 mei 1999) strandt het wetsvoorstel in de tweede lezing van de Eerste Kamer. Van 1 januari 2002 tot 1 januari 2005 is er de Tijdelijke referendumwet die raadplegende correctieve referenda mogelijk maakt, als overgangswet voor het opnemen van het correctief referendum in

de Grondwet. Ook wordt in de Gemeentewet de mogelijkheid gecreëerd een burgemeestersreferendum te houden als voorloper van de gekozen burgemeester. Inmiddels is de Tijdelijke referendumwet in 2005 beëindigd, waardoor er alleen nog maar referenda gehouden kunnen worden als lokale en provinciale verordeningen dit mogelijk maken of als Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad in meerderheid hiertoe besluit.

## Soorten lokale referenda

Referenda zijn te onderscheiden op basis van de volgende kenmerken:

- *Beslissend versus niet-beslissend*, met een referendum kan aan de burgers worden gevraagd een beslissing te nemen; in Nederland is dat uitgesloten, alleen niet-beslissende referenda zijn toegestaan, waarin de bevolking een advies aan het bestuur geeft, besluitvorming is aan de volksvertegenwoordiging voorbehouden,
- *correctief versus niet-correctief*, het houden van een referendum kan voor of na een genomen besluit, respectievelijk een niet-correctief of correctief referendum,
- *raadplegend versus raadgevend*, een raadplegend referendum wordt geïnitieerd door een overheidsinstelling, de volksvertegenwoordiging kan ook het recht voor de burgers creëren zelf een referendum aan te vragen, een raadgevend referendum.<sup>3</sup>

1 vgl. Lunsing, J.R. en M. Herweijer, *Besluitenguillotine*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2007, p. 12-13.

2 Steur, B.D., *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, 2005, p. 55.

3 Boogers, M.J.G.J.A., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: Lemma, 2007, p. 44-45.

Categorie Type	Fysiek onder meer plannen tot bouw en herstructurering, verkeersaangeleg- heden	Herindeling grensaanpassing	Overig onder meer over referendummogelijk- heid, parkeren, sluitingstijden	Totaal
Raadgevend	13	4	4	21
Raadplegend	14	46	5	65
Onbekend	4	3	4	11
Totaal	31	53	13	97

Figuur 1: Thema en onderwerp van lokale referenda, 1990 – 8 mei 2008.<sup>6</sup>

In Nederland is de volksvertegenwoordiging juridisch gezien niet aan de uitslag van een referendum gebonden, alle referenda zijn dus niet-beslissend (consultatief). In Frankrijk en Amerika bestaan wel bindende referenda. In Nederland kan een lokaal referendum door volksvertegenwoordigers worden aangevraagd of, in sommige gemeenten, door de bevolking. Meestal laten volksvertegenwoordigers voorafgaand aan het referendum weten dat zij de uitslag zullen respecteren als de vooraf bepaalde opkomstdrempel is gehaald, waarmee zij zich aan de uitslag binden.

## In Nederland zijn referenda niet-beslissend

### Wettelijke basis

Gemeenten zijn vrij hun eigen referendumverordening op te stellen. De artikelen 83 en 84 van de Gemeentewet maken het mogelijk een referendumcommissie in te stellen die bestuurstaken overgedragen krijgt, bijvoorbeeld het geven van subsidie voor de referendumcampagne. Die commissie wordt bij verordening ingesteld. De raad (of het college) zal veelal in die verordening ook regels stellen voor het referendum als zodanig, zoals de te volgen procedure voor het vaststellen van de vraagstelling, de onderwerpen die worden uitgesloten, de tijdsduur en het karakter van de campagne, de geldigheidseisen, waaronder het vereiste opkomstpercentage en de subsidie voor de campagne.

In artikel 61 (tweede lid en artikel 61e) van de Gemeentewet ligt de grondslag voor het houden van

een raadplegend referendum voor de aanbeveling ter benoeming van een burgemeester. Al vanaf halverwege de negentiende eeuw is er discussie over de aanstellingswijze, positie binnen raad en college en eigen bevoegdheden van de burgemeester. Ondanks discussies en voorstellen blijft de benoeming voorbehouden aan de Kroon met als gevolg voorselectie van kandidaten door politieke partijen de commissaris of door beide.<sup>4</sup> De gemeenteraad heeft wel een duidelijk grotere invloed op de benoeming dan voorheen.<sup>5</sup> Sinds 2002 zijn met wisselend succes er acht burgemeestersreferenda in Nederland gehouden.

Op basis van de stimuleringsregeling kregen gemeenten die een burgemeestersreferendum uitschreven, een financiële bijdrage. De tijdelijke regeling werd als opmaat gezien naar een stelsel met gekozen burgemeester, maar het huidige kabinet heeft geen plannen dit stelsel in te voeren, hierdoor ziet het kabinet geen reden om de stimuleringsregeling in stand te houden. Vanaf 1 januari 2008 is de tijdelijke stimuleringsregeling voor het burgemeestersreferendum gestopt.

### Gebruik en ontwikkeling

Over tal van onderwerpen zijn referenda mogelijk, ook al kennen referendumverordeningen tal van uitzonderingen. Figuur 1 geeft een overzicht van de onderwerpen die in lokale referenda aan de bevolking zijn voorgelegd. Landelijke referenda zijn schaars, er is in Nederland in de twintigste eeuw slechts één landelijk referendum gehouden, op 1 juni 2005 hebben Nederlandse kiesgerechtigden hun oordeel over de Europese Grondwet kunnen geven. Uit dit overzicht blijkt dat er in de onderzochte periode 97 lokale referenda zijn gehouden, waarvan er 65 raadplegend waren, 21 raadgevend en van 11 referenda is onbekend of het een raadplegend of raadgevend karakter had. Het merendeel van de referenda is geïnitieerd door de gemeente. Lokale referenda gingen vooral over gemeentelijke herinde-

4 Derksen, W. & L. Schaap, *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage: Elsevier, 2007.

5 Boogers, M.J.G.J.A. & L. Schaap, Bleef ook lokaal alles anders? Was '2002' de piek in de crisis in de lokale politiek?, in *Bestuurskunde*, 2008, 17, 3, p. 14-22.

6 Website referendumplatform, [www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl), geraadpleegd in september 2008. Onzeker is, of deze site een volledig overzicht biedt.

lingen en grensaanpassingen (53 keer) of over fysieke onderwerpen, zoals herstructurering van de publieke ruimte (31 keer). Het valt op dat de referenda die over gemeentelijke herindelingen of grensaanpassingen zijn gehouden, in 87% gevallen raadplegend waren (46 van de 53). Het initiatief lag steeds bij de gemeente.<sup>7</sup>

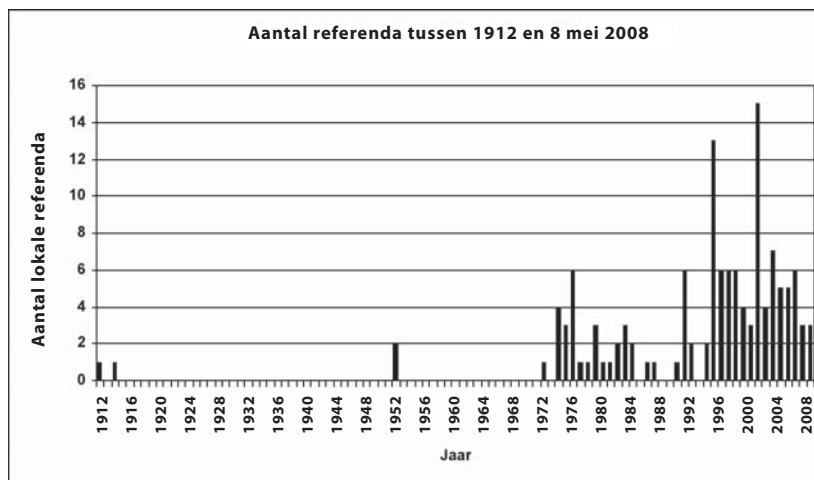
Ook is in de onderzochte periode met alternatieve vormen van referenda geëxperimenteerd, bijvoorbeeld met een meerkeuzenreferendum of een preferendum. Burgers kunnen dan kiezen tussen diverse varianten van één besluit, in theorie kan hierbij ook blanco worden gestemd. De WRR heeft de voor- en nadelen van een preferendum ten opzichte van een referendum aangegeven. Hij richtte zich vooral op nationale en Europese referenda.<sup>8</sup> Een voorbeeld van een lokaal preferendum waarbij burgers niet blanco konden stemmen, is het Arnhemse preferendum over Rijnboog-Havenkwartier van 6 juni 2007. Daar was er de mogelijkheid te kiezen uit drie varianten voor de ontwikkeling van het Havenkwartier, de 0-optie was niet mogelijk. De gemeenteraad zou uitslag overnemen wanneer meer dan 30% van de Arnhemmers een geldige stem zou uitbrengen. Het opkomstpercentage is op 10,2% blijven steken, de variant waar de grootste voorkeur naar uitging, heeft de raad wel overgenomen.

Vanaf de jaren 1990 is het gebruik van lokale referenda als vorm van democratische vernieuwing sterk toegenomen. De dalende opkomstcijfers bij raadsverkiezingen gaf de aanzet tot allerlei experimenten om burgers nadrukkelijker bij de lokale politiek te betrekken. Het roerige jaar 2002 bracht overigens geen wezenlijke verandering in de lokale referendumpraktijk.

Een aparte categorie referenda zijn de burgemeestersreferenda, waarbij de gemeenteraad de vraag aan de bevolking voorlegt welke van de twee overgebleven kandidaten ter benoeming wordt voorgedragen. De eerste burgemeestersreferenda werden op 6 maart 2002 in Best en Vlaardingen gehouden. Niet alleen toen, maar ook bij later gehouden burgemeestersreferenda wisten vele kiezers de stembus te vinden. Ongeacht de opkomst was de uitslag in alle gevallen duidelijk: de laagste score voor de meest geprefereerde kandidaat was nog altijd bijna 60% van de stemmen.

### Beoordeling

Uit de gegevens komt naar voren dat alle referenda betrekking hebben op het gemeentelijke niveau. Vooral gemeentelijke overheden zijn zelf de grootste



Figuur 2: Aantal referenda per jaar, 1912 – 8 mei 2008.<sup>9</sup>

initiatiefnemer. In de periode 1990 – 2008 zijn er drie keer zoveel raadplegende als raadgevende referenda gehouden. Opvallend is dat de meerderheid van de raadplegende referenda voor gemeentelijke herindelingen of grensaanpassingen zijn ingezet en dus, strikt genomen, voor besluiten die niet tot de jurisdictie van de gemeenten zelf behoren. De invoering van het dualisme, noch het politieke oproer in 2002 heeft tot stijging of daling van het aantal referenda geleid.

Het referendum heeft in de lokale bestuurspraktijk weliswaar ingang gevonden, maar er wordt slechts sporadisch en terughoudend gebruik van gemaakt. Het aantal referenda van 97 gedurende bijna 18 jaren wijst niet op een levendige referendumpraktijk. Als de referenda over herindeling worden geschrapt en alleen referenda over inhoudelijk beleid tellen, blijven slechts 44 volksraadplegingen over. Daarbij komt, dat de referenda van de meest voorzichtige soort zijn, consultatief (raadplegend of –gevend) en correctief. Besluitvorming blijft volledig in handen van de gekozen volksvertegenwoordigers, de kiezers kunnen raad geven over een concreet besluit. De referendumpraktijk laat de representatieve democratie volledig in tact, zij is daarop waarschijnlijk zelfs een nuttige aanvulling en kan als een stok achter de deur fungeren.<sup>11</sup>

7 www.referendumplatform.nl, september 2008.

8 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Europa in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, p. 92.

9 www.referendumplatform.nl, september 2008.

10 www.parlement.com, september 2008.

11 Lindahl, H.K. & G.C.G.J. van Roermund, Is er een plaats voor het referendum in de representatieve democratie?, in *Openbaar bestuur*, 2000, 10, p. 26-29.

Gemeente	Datum	Opkomst (in %)	Winnaar
Best	6 maart 2002	61	Lettie Demmers-Van der Geest (D66, 64% van de stemmen)
Vlaardingen	6 maart 2002	49	Tjerk Bruinsma (PvdA, 57% van de stemmen)
Leiden	11 maart 2003	48	Henri Lenferink (PvdA, 77% van de stemmen)
Boxmeer	21 mei 2003	38	Karel van Soest (VVD, 59% van de stemmen)
Zoetermeer	3 december 2003	27	Jan Waaijer (CDA, 70% van de stemmen)
Delfzijl	25 februari 2004	41	Marritze Appel (PvdA, 64% van de stemmen)
Utrecht	10 oktober 2007	9	Aleid Wolfsen (PvdA, 61% van de stemmen)
Eindhoven	23 januari 2008	25	Rob van Gijzel (PvdA, 68% van de stemmen)

Figuur 3: Burgemeestersreferenda in Nederland.<sup>10</sup>

### Vragen voor de toekomst

Het sporadisch gebruik van referenda roept vragen op. Bij een referendum vindt een volksstemming plaats over een voorstel van het vertegenwoordigend orgaan. Het is een integraal besluit, geen onderdeel ervan; weliswaar moet de bevolking ja of nee zeggen, maar dat geldt uiteindelijk voor de volksvertegenwoordiging ook. De raad houdt het laatste woord, de representatieve democratie blijft volledig overeind. Toch lijkt er een zekere angst te bestaan voor een wat steviger stem voor de bevolking.<sup>12</sup> Mogelijkheden voor uitbreiding zijn te vinden in (a) het vergroten van het aantal gemeenten dat het houden van refe-

burgers niet, in ieder geval geen formele. Het lijkt toch vooral een aanvulling op de representatieve democratie te zijn.

In de derde plaats is het verbazingwekkend, dat er sinds 2002 geen toename van het aantal referenda is. In dat jaar immers roerden kiezers zich massaal, onder meer tot uitdrukking komend in grote steun voor lokale en leefbaarheidspartijen. Het was te verwachten, dat verontruste politici meer gebruik van een inmiddels beproefd instrument zou maken, het referendum. Maar niets is minder waar. Of gooit de dualisering wellicht roet in het eten? Een van de onderdelen van dualisering is immers het overdragen van tal van medebewindstaken van de raad naar het college. Referenda zijn over het algemeen alleen over raadsbesluiten mogelijk. Kan het zijn, dat onderwerpen die geschikt zijn om er een referendum over te houden, zich vooral in de sfeer van het medebewind bevinden? Als dat zo is, heeft de dualisering de mogelijkheden voor het houden van interessante referenda verminderd.

Het beeld dringt zich op van een praktijk van terughoudendheid, voorzichtigheid en weinig vernieuwingsgezindheid. De politiek-bestuurlijke vernieuwing lijkt wat in het slop te zijn geraakt. 'De politiek en de overheid zijn in ieder geval op zoek naar nieuwe wegen om de onvrede van de burger, die zich manifesteerde in de verkiezingswinst van Fortuyn, te kanaliseren.'<sup>14</sup> Maar er zullen geen wijzigingen komen in de vormgeving van de democratie. Het democratiemodel blijft volledig representatief van aard. Wel zijn er enkele informele aanvullingen. Veel gemeenten zijn bezig met vormen van interactieve beleidsvorming, overigens al vanaf 1990. Dat heeft de onvrede die zich in 2002 manifesteerde, niet kunnen voorkomen. Wellicht is toch wat meer durf nodig. ■

## Er lijkt een zekere angst te bestaan voor een steviger stem voor de bevolking

renda mogelijk gemaakt heeft, (b) het verminderen van het aantal besluiten dat niet referendabel is, (c) het creëren van een recht op een referendum waar dat nog niet is gebeurd (een recht op raadgevende referenda) en (d) meer gebruik van preferenda. In de tweede plaats is er de vraag of het referendum een wezenlijke vorm van democratische vernieuwing is. Zo benadrukt Sap dat 'het referendum, hoe belangrijk ook als het gaat om verdere democratisering, in de kern van de zaak slechts een besluitvormingsmechanisme blijft'.<sup>13</sup> Beslissingsmacht krijgen

12 Vgl. Schaap, L. & A.B. Ringeling, Buitenlands dualisme. Dualisering van het gemeentebestuur in Duitsland, Engeland, Italië en Nederland, in *Bestuurswetenschappen*, 2007, 61, 5, p. 26-46.

13 Sap, J.W., *De Nacht van Wiegel, Het Referendum in een representatieve democratie*, Utrecht: Lemma, 2003, p. 125.

14 Steur, B.D., *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage, Elsevier Overheid, 2005, p. 51-52.



Pieter Hilhorst, *Historische toespraken die de wereld had moeten horen*, Rotterdam: Lemniscaat, 2008, ISBN 978 90 477 0126 2.

## De kunst van het spreken

Spreken in het openbaar is een kunst en er zijn maar weinigen die deze kunst goed verstaan. Maar de echte kunstenaars kunnen met hun woorden de wereld veranderen. Zo herinnert iedereen zich de legendarische woorden 'I have a dream' of 'Ich bin ein Berliner' en hun betekenis voor de wereld. Dat moet columnist en politoloog Pieter Hilhorst zich ook hebben gerealiseerd bij het schrijven van de vermeende toespraken in zijn bundel *Historische toespraken die de wereld had moeten horen*. In zijn bundel staan vijftendertig toespraken die nooit zijn uitgesproken, maar die, volgens Hilhorst, wel uitgesproken hadden moeten worden. Hilhorst voert een keur aan politici, CEO's, journalisten en andere professionals op. Hij schreef de toespraken, zo schrijft hij in zijn nawoord, omdat deze prominente figuren nooit onbekommerd kunnen spreken. In deze bundel doet Hilhorst dat voor hen – en gelukkig maar. Het resultaat is namelijk een collectie van ontroerende, openhartige, maar ook hilarische ontboezemingen van Nederlandse en internationale figuren uit het publieke domein.

Het sterke aan deze toespraken is hun hoge actualiteitswaarde. Zo voert hij Barack Obama en John McCain op aan de vooravond van de verkiezingen. Beide sprekers halen hun eigen campagne in hun speech onderuit door het beeldende sarcasme van Hilhorst. Daarin schuilt echter meteen ook de beperkte houdbaarheid van de toespraken, want over een tijdje zullen de subtiele details de meeste lezers ontgaan. Hilhorst ontleedt de denkbeelden van de

prominenten met een flinke dosis sarcasme tot op het bot, waarbij de toon bij vlagen ronduit venijnig is. Dit gebeurt vooral als hij zijn favoriete stijlfiguur, de hyperbool, te ver doordrijft. Gelukkig kent hij in zijn meeste gefingeerde speeches precies de grens tussen het voorhouden van een maatschappelijke spiegel en een clowneske karikatuur van zijn prominenten. Dat maakt dit boek dan ook tot een absolute aanrader.

*Drs. Boudewijn Steur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*



Paul de Schipper, *De slag om de Oosterschelde. Een reconstructie van de strijd om de open Oosterschelde*, Amsterdam: Atlas, 2008, ISBN 978 90 450 0048 0.

## Jongensboekavonturen

Voor Rijkswaterstaat kwam de watersnood van 1 februari 1953 als een geschenk uit de hemel. De dienst studeerde al sinds 1932 op een plan voor afsluiting van de zeearmen, niet om overstromingen te voorkomen, maar om de Zeeuwse landbouw zoet water te verschaffen. Ook tijdens de bezetting werd eraan doorgewerkt. Toen ineens kreeg de dienst het tij mee, in de meest letterlijke zin. Allesverwoestende golven, mensen op het dak van hun huis wachtend op redding, geloei van verdrinkend vee, meer dan 1800 doden, gigantische schade en ontwrichting. Wie zal het wagen te twijfelen aan de noodzaak om eens en voor al de kans op nog zo'n ramp uit te sluiten? Wie kan dat beter doen dan Rijkswaterstaat? Al op 21 februari 1953 installeerde minister Algera de *Deltacommissie*, die uiteindelijk uit dertien ingenieurs bestond, de meeste in dienst van of belanghebbend bij Rijkswaterstaat, en één econoom (prof. Tinbergen). Géén planoloog, geen bioloog,

geen visserijdeskundige, geen exponent van de politiek. Voorzitter was uiteraard de directeur-generaal van Rijkswaterstaat, ir. Maris, die wist wat nodig was voor de voltooiing van Nederland. In het besloten Deltaoverleg kwamen 'negen ingenieurs en een aannemer' tot het dwingende advies alle zeearmen af te sluiten; dijkverhoging zou onbetrouwbaar en onbestendig zijn, alleen de Nieuwe Waterweg en de Westerschelde mochten open blijven.

Ook de Oosterschelde moest dicht, zij het pas in 1978. Het betekende het einde van de visserij, de mosselteelt en de oestercultuur, waarvoor zout water essentieel is, maar dat offer leek gering te zijn: het ging immers om mensenlevens. Zo dacht de meerderheid erover, met name in Zeeland zelf. In Yerseke bepleitte een *Commissie van Dertien* ostentatief het behoud van de oester- en mosselcultuur, maar wilden de oesterboeren niet eigenlijk vooral de hoogte van hun schadevergoeding beïnvloeden? Sommige oesterkwekers gingen in de champignonenteelt, mosselvisserij zochten hun heil in de Waddenzee. De *Deltawet*, zeg maar de bouwvergunning voor het Deltaplan, bereikte in november 1955 de Staten-Generaal. Het debat (pas in oktober 1957) stelde niet veel voor. De Kamerleden en zelfs de minister van V&W ontbrak het aan kennis en inzicht, daar heeft Rijkswaterstaat het alleenrecht op. Die was trouwens al in '54 aan de uitvoering van het Deltaplan begonnen. Weinigen namen daar aanstoot aan. Rijkswaterstaat hanteerde een machtige propagandamachine. De pers, de *Provinciale Zeeuwse Courant* (PZC) voorop, bejubelde de waterstaatshelden. Heroïsche strijd tegen het water, Hollands Glorie, hoera! Tegen afsluiting van de Oosterschelde klonk aanvankelijk slechts de stem van eenlingen. In 1966 bleef een Deltacongres erg vrijblijvend. In de *Waterkampioen* verscheen een pleidooi voor behoud van een zoute Oosterschelde als recreatief vaarwater. De Zeeuwse milieubeweging liep niet warm voor de Oosterschelde. Begin 1968 vormden twaalf belanghebbenden,

deskundigen en idealisten een *Studiegroep Oosterschelde*. Onder voorzitterschap van de strijdbare oud-hoofdredacteur van de *Waterkampioen*, ir. Loeff, zochten zij de publiciteit met steekhoudende argumenten tegen afsluiting: milieu, natuur, visserij, recreatie, kosten. Met deze argumenten, degelijk onderbouwd en toegelicht in het memorandum *De beveiliging van het zuidelijk deltagebied tegen stormvloed*, confronteerde de studiegroep op 1 augustus de volksvertegenwoordiging. Enkele Kamerleden begonnen te twijfelen, maar de gewone Zeeuw zweeg berustend. Intussen was op 30 april 1969 het eerste zinkstuk de Oosterschelde ingegaan. Toen braken de roerige jaren '70 aan, met anti-autoritaire acties en luidkeels protest tegen alle soorten van vervuiling. In *Elseviers Weekblad* van 12 september 1970 noemde Wouter van Dieren onomwonden 'Sluiting van de Oosterschelde ramp voor Nederland' en hij veegde de vloer aan met de Zeeuwse overheden en waterschappen. De Studiegroep liet het artikel van Van Dieren huis-aan-huis in Zeeland verspreiden. Dat maakte wat los: ingezonden brieven in de PZC, in Zierikzee ontstond een bedachtzame *Actiegroep Oosterschelde*. Maar het wachten was op echt rumoer. Dat begon op 18 december 1970. De minister van V&W kwam een brug in Middelburg openen, twaalf jeugdsoosleden uit Yerseke gingen erheen om stickers te plakken en slogans te kalkan: 'Oosterschelde open!'. Ze belandden op het politiebureau, dat haalde de krant en zo ontstond de *Actiegroep Oosterschelde Open*. Het plakken en kalkan ging jarenlang stelselmatig door, er waren ook lichte sabotagedaden. Daarmee, en met de wetenschappelijke argumenten van de Studiegroep, wisten ze de landelijke pers te interesseren. Overal waar in Zeeland een 'hotemetoot' verscheen, was de zich steeds meer professionaliserende actiegroep present. Affiches, pamfletten en folders werden in grote hoeveelheden verspreid, honderden brieven geschreven en verstuurd. Zo bewerkten zij met succes de publieke opinie. Fondsen werden gewor-

ven, Kamerleden gingen de Actiegroep Oosterschelde Open serieus nemen en eisten dat de minister op haar argumenten zou ingaan. Toen voor de verkiezingscampagne van 1972 kandidaten Zeeland introkken, zaten in alle zaaltjes actievoerders met vragen, leuzen en argumenten over het Oosterscheldebeleid. En die wisten onder andere de toekomstige premier Den Uyl voor hun standpunt te winnen. Er was nu sprake van een Oosterschelddiscussie. Toen het kabinet-Den Uyl in mei 1973 aantrad, was de Oosterschelddam al voor meer dan de helft dicht, maar de opties stonden weer open. In augustus van dat jaar installeerde de nieuwe minister van V&W, Westerterp, een Commissie Oosterschelde (*commissie-Klaasesz*) die een compromis moest vinden tussen afsluiten en openhouden. Zij hoorde alle partijen. Intussen verhoogde Rijkswaterstaat het tempo van de bouw. Begin maart 1974 stelde de cie-Klaasesz in haar rapport een doorlaatbare dam voor. Rijkswaterstaat kon niet ontkennen dat zo'n dam technisch mogelijk was. Helemaal dicht, helemaal open met verhoogde dijken, of half open? Het kabinet bleef lang verdeeld; het ging om harde standpunten en miljarden gulden. Maar toen tijdens nachtelijk beraad in het Catshuis van 8 op 9 november 1974 een kabinetscrisis dreigde, viel de beslissing: een *stormstuwcaissondam*; die was duur, maar het geld kwam er. De Kamer ging na heftig debat akkoord. Daarna studeerde Rijkswaterstaat nog twee jaar op de uitvoerbaarheid, met als verrassend resultaat het 'grootste waterbouwkundige project van de twintigste eeuw'. Op 4 oktober 1986 opende koningin Beatrix een pijlerdam met verticaal beweegbare schuiven die bijna 7,8 miljard gulden (ruim € 3,5 miljard) had gekost. Paul de Schipper, journalist, vertelt gedetailleerd en met veel gevoel voor drama het hele verhaal, van de stormvloed tot de pijlerdam, op basis van archiefstudie, eigen belevenis en vooral interviews met vele, vele ooggetuigen, betrokkenen en oud-politici. De jongensboekavonturen van

de actiegroep en de heftige discussies in kabinet en Kamer vormen de hoofdmoot van dit geïllustreerde boek, waarin ik helaas geen overzichtskaart van het Deltagebied heb aangetroffen.

*Mr. Peter van Oosten de Boer, oud-hoofdredacteur van dit tijdschrift*



H. Blokland, *Een lange leegte. Over maatschappelijk onbehagen, politieke competentie en het plannen van de toekomst*, Kampen, Klement, 2008, ISBN 978 90 8687 023 3.

## Onbehagen over markt en politiek

Een veertiental essays met als gemeenschappelijk thema de zorg over de ontwikkeling van onze samenleving in het algemeen en van de politiek in het bijzonder. De auteur schrijft uitputtend over het wijdverbreide onbehagen in het Westen over markt en marktdenken. Maar ook de bureaucratie en de politiek worden stevig onderhanden genomen. De titel is ontleend aan het voetbal stadionnetje van Veendam, De Lange leegte. Iedere club die naar Veendam moet afreizen, wordt ter plaatse door een zekere droefheid, uitzichtloosheid en verslagenheid bevangen, die de sportprestaties zelden ten goede komen. Na lezing van de veertien essays beving ook mij een diepe droefheid. Het treffendste essay vond ik 'Lof van de waarlijke politiek'. In twaalf pagina's betoogt de auteur, dat in steeds meer maatschappelijke sferen ambtenaren de dienst uitmaken, mensen die door een specifieke, functionele of instrumentele rationaliteit worden voortbewogen. Zij missen de substantieel-rationele oriëntatie. De auteur vraagt zich af of de politiek er nog toe doet in onze moderne samenleving van private en publieke

bureaucratieën en van markten die door dezelfde functioneel-rationele oriëntatie worden beheerst? Heeft het daarom nog zin studie van de politiek te maken?

Die vraag beantwoordt de auteur in een voetnoot, waarin hij op de volgende wijze afrekenet met het huidige politicologisch onderzoek. 'Serieus politiek-wetenschappelijk onderzoek naar macht en onmacht in de publieke besluitvorming wordt in Nederland niet of nauwelijks verricht. Het weinige dat wij over bijvoorbeeld grootschalige bouwprojecten weten, komt van klokkenluiders, journalisten en parlementaire onderzoekscommissies. De paar overgebleven politicologen spenderen de helft van hun tijd doorgaans aan het voorspellen van wat wij bij de volgende verkiezingen gaan stemmen en de andere helft aan het uitleggen waarom deze voorspelling niet is uitgekomen.'

Hoofdstuk 11 heeft een aparte thematiek. Daarin fileert de auteur het boek *Meervoudig bestuur*, een bundel opstellen over hybride organisaties. De auteur, die de bijdragen toetst aan zijn in *De lange leegte* aangegeven uitgangspunten, laat vrijwel geen spaan van de meeste bijdragen heel. Boeiend zijn de hoofdstukken over Dahl en Lindblom, waar troost uit kan worden geput, in die zin, dat de huidige situatie niet nieuw is maar dat we al langere tijd doormodderen. Volgens hem is de mogelijkheid van burgers invloed uit te oefenen op de organisaties waarbinnen zij moeten functioneren, die hun leven beheersen, uiterst klein. Processen van deregulering, privatisering en marktwerking vergroten slechts de politieke malaise. Helaas geeft hij vrijwel geen receptuur voor hoe het dan wel zou moeten. De door hem geïnterviewde deskundigen hebben ook geen pasklare antwoorden, ook zij zijn zonder meer pessimistisch. Hij zoekt de oplossing in het ethisch en politiek pluralisme, kernwaarden voor de westerse beschaving die telkens opnieuw verdedigd moeten worden, zowel tegen relativisme en onverschilligheid als tegen absolutisme en extremisme. Een boeiende uitsmijter is het antwoord van de

geïnterviewde Robert A. Dahl op de vraag in hoeverre de Europese Unie aan democratische criteria beantwoordt. Dahl zegt: 'Ik ben extreem sceptisch over het democratisch gehalte van de EU, nu en in de overzienbare toekomst. De besluiten zullen inderdaad hoofdzakelijk door bureaucratische en politieke elites worden genomen en als aanhanger van de democratische gedachte kan ik daar niet enthousiast over worden.'

Het boek is in elk geval relevant voor beleidsmakers. Voor hen is de boodschap, dat naast het functioneel-rationele denken er ook ruimte voor de substantiële rationaliteit moet zijn. Beleidsprocessen laten zich niet alleen in functionele rationaliteiten. Vanuit de praxiologie is bekend dat ook irrationele en de kwalitatieve, niet in cijfers of getallen uit te drukken, waarden meetellen. Ze tellen zeker in politieke besluitvormingsprocedures veelal extra zwaar. Een punt van kritiek is de omvang van het boek. Verschillende thema's komen steeds weer terug en ook worden regelmatig dezelfde auteurs aangehaald.

Dr. J. Breunese, bestuurskundige



Talja Blokland (2009). *Oog voor elkaar: veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*, Amsterdam: Amsterdam University Press, ISBN 978 90 8964 043 7.

## Publieke familiariteit in Rotterdam

De Amerikaanse droom van *shoppen* in afgeschermden *suburban malls* is exemplarisch voor het feit hoe funest de ruimtelijke scheiding tussen winkelen, wonen en werken voor de diversiteit en levendigheid van grote steden kan zijn. Studies laten zien dat kleine ondernemers in stadscentra

failliet gingen, buurten in verval raakten en bewoners uiteindelijk in doodse en dreigende omgevingen achterbleven. Als reactie op deze desastreuze ontwikkelingen wees de bekende sociologe Jane Jacobs begin jaren zestig al op het belang van gevarieerde wijken en buurten. Haar centrale stelling luidt, dat een optimale mix van bedrijvigheid, woonvoorzieningen, scholen en andere openbare gelegenheden tot meer 'ogen en oren' leidt en daarmee tot informele sociale controle op straat (kennen en gekend worden), zodat criminaliteit en overlast dalen en de veiligheid van steden, zowel in termen van aangiftecijfers als emotionele beleving, stijgt. Het is een hypothese die zeer aannemelijk klinkt en daarom vaak als vanzelfsprekend wordt gehouden.

Toch zijn de veronderstelde oorzakelijke verbanden minder logisch dan zij op het eerste gezicht lijken. Zo ontstaat straatcriminaliteit juist ook op plaatsen waar veel mensen samenkomen en voelen buurtbewoners zich te midden van drugsverslaafden en prostituees niet per definitie onveilig. Gewapend met deze twee tegenvoorbeelden deed Talja Blokland theoretisch en beleidsgericht onderzoek in drie Rotterdamse wijken om een beter greep te krijgen op Jacobs' klassieke these. Niet dat haar idee van 'ogen en oren op straat' geheel onwaar is, maar oorzaak-gevolgrelaties blijken empirisch gezien ingewikkelder te zijn dan gedacht. Waar het volgens Blokland in de kern om draait, is 'publieke familiariteit', het elkaar (her)kennen op straat, al blijven passanten meestal vreemden. Mensen moeten zich thuis weten – een besef dat zij ontlenen aan het vertrouwen dat anderen hun notie van wat 'normaal' is (wat algemeen geldende normen en codes zijn) delen. Pas als aan deze conditie wordt voldaan zullen buurtbewoners het gevoel hebben, dat uitoefening van sociale controle en correctie van ongewenst gedrag zinvol en raadzaam zijn. Publieke familiariteit kan echter door negatieve signalen worden geschonden,



zoals vuil, verloedering, anonimiteit, mediaberichtgeving en communiceren in stereotypen. Als het inschatten – of met Blokland: ‘lezen’ – van anderen moeilijker wordt, ondermijnt dit de onderlinge contacten en sociale controle. Stedelijke functiemenging doet er dus in zoverre toe, dat sociale en culturele diversiteit (mits positief beoordeeld) aan ‘vanzelfsprekende’ openbare ruimten kan bijdragen, wat vervolgens weer bevorderlijk is voor publieke familiariteit. Als oplossing voor onveiligheidsproblemen legt Blokland daarmee de bal bij professionals: ‘tegen de tijdgeest in hebben we *weinig* aanknopingspunten gevonden om, als het ons te doen is om de mechanismen die functiemenging met sociale veiligheid te verbinden, de oplossingen bij de bewoners zelf te zoeken. [...] Het is daarom ook weleens goed om burgers buiten beeld te houden, en te kijken wat andere betrokken partijen die zich nu voortdurend in de buurten roeren (beter) zouden kunnen doen’. Gemeenten, politiekorpsen, scholen, winkeliers en woningbouwverenigingen worden expliciet aangesproken. Blijft de lezer wel met de vraag zitten hoe maakbaar die sociale controle nu eigenlijk echt is.

*Dr. Ronald van Steden, Vrije Universiteit Amsterdam*



Marcel ten Hooven & Ron de Jong, *Geschiedenis van de Christelijk-Historische Unie 1908-1980*, Amsterdam: Boom 2008. ISBN 978 90 8506 649 1.

## Geschiedenis van de CHU

Een koppel patrijzen dat bij het eerste schot alle kanten opvliegt en een roedel honden van uiteenlopende rassen, twee typering van de CHU waarvan weinig waardering

uitgaat voor een van de vaste krachten in de confessionele politiek van het twintigste-eeuwse Nederland. De CHU, in 1980 met de KVP en de ARP opgegaan in het CDA, had dan ook de uitstraling van een gezelligheidsclub waar mensen elkaar rond de protestantse grondtoon van de natie vonden, daarover met respect voor ieders opvatting wilden waken en een afkeer van harde politiek koesterden.

De partij was er niet voor het politieke conflict, maar voor de synthese. Na lezing van dit, met veel empathie geschreven, boek blijven als overheersende karaktertrekken hangen: beschaafde omgang, wars van macht, ruimte voor afwijkende standpunten, een morele gemeenschap met zin voor betrokkenheid, weersin van scherpshijerij, onderlinge tolerantie, relativiseren van eigen gelijk. De CHU was, met haar aanhang onder de gegoede burgerij en grote boeren, een notabelenpartij met het stempel van conservatisme, een sociëteit van vrienden waarbij partijdiscipline niet paste.

Met de oprichting van de CHU in 1908 verenigden zich groeperingen, die zich al eerder van de ARP hadden afgescheiden uit ongenoegen met de stijl van Abraham Kuyper. Kuyper presenteerde zich als de leider die Gods wil heel precies kende en daarom onverbiddelijke gehoorzaamheid van zijn achterban eiste. Zoveel zekerheid over waar Gods hand heen leidde, stuitte op weerstand bij hen die vonden dat luisteren naar de stem van de Heer juist om ongebondenheid en zelfstandig oordeel vroeg. De CHU kende dan ook geen strakke organisatie, geen gedetailleerde programma's, geen felle verkiezingscampagnes, met in de staatkunde een gouvernementele opstelling, waarvan de inkleuring het primaat van de fractie was, zelfs van ieder fractielid afzonderlijk. In tegenstelling tot de ARP richtte de CHU zich op 'geheel het volk' en zag het als haar voornaamste opdracht dat volk geschaard te houden rond *God, Nederland en Oranje*. Haar beginselen ontleende zij, net als de ARP, aan de Bijbel, zonder echter de gevolgtrekking te delen

dat daaruit duidelijke richtlijnen voor de praktische politiek waren af te leiden. Ondanks de nodige strubbelingen (de partijleiding poogde de touwtjes wat strakker in handen te nemen) was de CHU in de eerste vijftig jaar van haar bestaan een toonbeeld van rust en stabiliteit. Het partijleven dreef op gezelligheid, leden kwamen op partijbijeenkomsten niet af om politieke redevoeringen aan te horen, maar om zich te laten vermaken met film en loterij en vooral om in een ontspannen sfeer andere leden te ontmoeten en vriendschapsbanden aan te halen. Daarin kwam verandering, toen na de Tweede Wereldoorlog het besef doordrong dat het in de christelijke politiek niet uitsluitend mocht gaan om te getuigen van Gods bedoelingen, maar dat men materieel ook moest durven doen waarom het Evangelie vraagt. Door theologische ontwikkelingen in de Nederlandse Hervormde Kerk, waarmee de CHU-achterban zich het meest verbonden voelde, kwam de ethiek centraal te staan. Christelijk geïnspireerd activisme, gebaseerd op de actualiteit, bracht veel traditionele leerstukken aan het wankelen. Toen de CHU in de jaren zestig, als gevolg van het afkalven van haar electoraat, de aansluiting dreigde te missen, moderniseerde en professionaliseerde de partij zich. Een nieuw beginselprogramma en een politiek programma met concrete lijnen voor politieke en maatschappelijke vraagstukken van dat moment bezorgden haar een voor haar doen progressief aanzien. Politiek werd nu ook voor de CHU ineens een serieuze zaak. Het boek maakt duidelijk dat de CHU in feite een overlevingsstrijd voerde, die zij niet meer op eigen kracht kon winnen. De fut raakte eruit en de partij liep leeg. Het opgaan in het CDA bracht de uitredding. Ron de Jong vult het grootste deel van het boek met het eigenlijke geschiedverhaal, dat is gebaseerd op degelijk onderzoek in archieven en literatuur en zich meer concentreert op ontwikkelingen in de partijcultuur dan op het parlementaire handwerk. Marcel ten Hooven blikt op een

andere manier terug. Hij heeft herinneringen van nog levende partijgangers opgetekend. Het boek opent ermee en wat dan opvalt is, met hoeveel weemoed wordt teruggedacht aan de tijd dat men nog onder elkaar was en politiek ook best gezellig kon zijn.

prof.dr. Jac Bosmans



Lolle Nauta, *Politieke stukken. Een pleidooi voor kosmopolitisme*, Amsterdam: Van Gennep, 2008, ISBN 978 90 5515 8201.

## Pleidooi voor het kosmopolitisme

De Groningse hoogleraar wetenschapsfilosofie en sociale filosofie Lolle Nauta (1929-2006) was een unieke en markante figuur, niet alleen in de academische wereld, maar ook in meer ruime zin als intellectueel. In zijn standaardwerk over intellectuelen, *Absent minds* (Oxford, 2006), omschrijft Stefan Collini intellectuelen als personen die vanuit een gevestigde professionele reputatie belangrijke en interessante zaken naar voren weten te brengen die een ruim publiek bezighouden. In deze zin was Lolle Nauta een typische intellectueel. Deze bundel, waaraan hij tot

kort voor zijn dood heeft gewerkt, is een belangwekkend getuigenis hiervan. Zoals de ondertitel aangeeft, houdt Nauta een pleidooi voor het kosmopolitisme. Wat hij hieronder verstaat kan niet los worden gezien van zijn visie op het begrip *civil society*, waaraan in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht wordt besteed. Een *civil society* is het politieke forum, dat als element van burgerschap onderscheiden kan worden van de markt. Hannah Arendt aanhalend spreekt Nauta van een gemeenschap van individuen die het recht hebben rechten te hebben. In de liberaal-democratische maatschappijen van de westerse wereld hebben deze rechten sinds de Verlichting zowel in horizontale (voor nieuwe groepen) als in verticale zin (met nieuwe rechten) een uitbreiding te zien gegeven. Om het belang van een *civil society* te illustreren, verwijst Nauta naar de Duitse filosoof Helmuth Plessner, die in zijn *Die verspätete Nation* de these ontwikkelt dat de zwak ontwikkelde *civil society* in Duitsland de voedingsbodem voor het nationaal-socialisme is geweest. De ontwikkeling van de idee van een *civil society* bleef traditioneel echter beperkt tot de context van nationale staten. Nauta plaatst hier het begrip van een posttraditionele *civil society* tegenover. De grenzen van nationale staten zijn immers poreuzer geworden en het begrip heeft hierdoor een internationale dimensie gekregen. 'Civil societies zijn globale fenomenen geworden', aldus Nauta. Het wereldburgerschap, dat hij bepleit, is gebaseerd op de idee van een *community of fate*, waarbij de democrati-

sche levensvorm als product van een ontwikkelde *civil society* als leidraad dient. Het zijn nogal vage begrippen, waarop de idee van een wereldburgerschap is gebaseerd. Maar als Nauta stelt dat de conceptie van een *civil society* in de huidige tijd grensoverschrijdend is en de nationale kaders moet doorbreken, 'net als de markt', dan kan men hem hierin moeilijk ongelijk geven. Met het grensoverschrijdend karakter van de markt worden we tegenwoordig immers op ruwe wijze geconfronteerd. De wijze waarop hierop wordt gereageerd, kan moeilijk los worden gezien van het karakter van de betrokken *civil societies*.

Nauta's pleidooi voor een wereldburgerschap is ook van belang voor de discussie die in ons land over het vreemdelingenbeleid wordt gevoerd. Hij verzet zich scherp tegen het benadrukken van het onderscheid tussen autochtonen en allochtonen, onder meer met het argument dat onder de eerste groep even zozeer 'vreemden' te vinden zijn als onder de tweede. De idee van een culturele homogeniteit is volgens hem dan ook een fictie. Een fictie of niet, het is wel een idee dat in brede kring wordt aangehangen. Ook de van overheidswege verplicht gestelde historische canon getuigt op ondubbelzinnige wijze hiervan. Het zou Lolle Nauta een gruwel zijn. Zijn tegengeluid zullen we node missen. Deze bundel, waarin hij voor het laatst aan het woord is, is dan ook van bijzondere waarde.

Prof.dr. Jan van der Dussen, Open Universiteit Nederland

## BOEKSIGNALEMENT

### Leiders worden geboren

I. Lindermann e.a., *Echt leiderschap. Kompas voor persoonlijke ontwikkeling*, Culemborg: Van Duuren Media, 2009, ISBN 978 90 8965 023 8

Dit boek gaat over leiderschap in veranderende maatschappelijke verhoudingen. Met

alle nadruk op samenwerking in arbeidsrelaties, blijft leiderschap nodig, leiderschap van deze tijd. De eisen zijn hoog, soms tegenstrijdig en zijn veranderlijk. Ze zijn er in soorten en maten: passief en onzichtbaar leiderschap, inspirerend of provocerend, resultaatgericht en voorbeeldleiderschap. Tegenwoordig heeft

ook integer leiderschap zich bij hen gevoegd. Als de omgeving complex en onzekere is, komt het aan op leiders die de koers kunnen wijzen en over zelfkennis, rijpheid en visie beschikken om de juiste beslissingen te nemen. Uit dit laatste blijkt dat leiders niet worden gemaakt, maar geboren.

# Bezwaarschriftprocedure en geschilbeslechting

**Over het nut en onnut van de bezwaarschriftprocedure in het bestuursrecht is veel geschreven. Maar wat is de bijdrage van de bezwaarschriftprocedure aan geschilbeslechting? Een onderzoek naar de subsidieregeling voor atelierbeschikkingen.**

Een van de functies van de bestuursrechtspraak, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht, is geschilbeslechting. De mate waarin de bestuursrechtspraak deze functie vervult - of beter gezegd niet vervult - is al sinds jaren onderwerp van discussie.<sup>1</sup> Geschilbeslechting heeft de bestuursrechtspraak afgekeken van het burgerlijk procesrecht waar de beslechting van geschillen centraal staat. Maar waar de rechter in het burgerlijk procesrecht op basis van het recht en door de partijen aangeleverde bewijzen en argumenten een inhoudelijke uitspraak over het geschil doet, heeft de bestuursrechter een geringere speelruimte. Allereerst wordt de grondslag van de uitspraak bepaald door het besluit van het bestuursorgaan, door het besluit op bezwaar dat een belanghebbende tegen het primaire besluit heeft ingediend. Ten tweede wordt de bestuursrechter geacht niet op de stoel van het bestuur te gaan zitten.<sup>2</sup> De toetsing richt zich daarom veelal op procedurele aspecten, de rechtmatigheid.<sup>3</sup> Daarbij komen weliswaar ook inhoudelijke aan bod, als het gaat om de motivering van een besluit, maar deze staan niet centraal. Wel-

licht doet de bestuursrechter aan geschilbeslechting in enge zin – een bindende uitspraak doen over een conflict tussen partijen – maar is het de vraag of het geschil in brede zin wordt beslecht, partijen twisten niet meer inhoudelijk over het onderwerp. De bezwaarschriftprocedure is niet onomstreden. Praktisch gezien is dit onderdeel van het bestuursrecht onontbeerlijk vanwege de zeefwerking, aan de andere kant wordt het als overbodig of op z'n minst als vertragerend gezien.<sup>4</sup> In hoeverre is de bezwaarschriftprocedure geschilbeslechtend? In theorie is de bezwaarschriftprocedure hiervoor geschikt, omdat het bestuur het besluit moet heroverwegen, de besluitvorming over moet doen. Hierin steekt waarschijnlijk ook het zwakke punt, want de heroverweging geschiedt door het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De vraag is dan ook wat de bijdrage van de bezwaarschriftprocedure is aan de oplossing van geschillen die in verband met het afgeven van subsidiebeschikkingen zijn ontstaan. Het antwoord op deze vraag is gebaseerd op de literatuur en op de praktijk, namelijk dossieronderzoek over een subsidieregeling.

## Oplossen van geschillen

Uit de literatuur over de bezwaarschriftprocedure kan worden afgeleid dat de rechtsbeschermings-, filter- en verduidelijkingsfunctie de onderdelen vormen van de geschilbeslechtingsfunctie. Deze drie functies worden hier kort toegelicht.<sup>5</sup> De *rechtsbeschermingsfunctie* houdt het tijdig nemen van de juiste beslissing in. Juist wil zeggen dat de beslissing rechtmatig en doelmatig is. Met tijdig wordt bedoeld dat de bezwaarschriftprocedure,

- 1 J.H.W. Notten, *De Algemene wet bestuursrecht en het maken van bezwaar*, Den Haag: Sdu, 1998, p. 338; A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, p. 64; B.J. Schueler e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: Boom, 2007, p. 77.
- 2 J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak; Enkele beschouwingen over het vermogen van de bestuursrechtspraak geschillen materieel te beslechten*, Deventer: Kluwer, 2000, p. 6.
- 3 A.A.J. de Gier e.a., *Algemeen Bestuursrecht 2001; de ketenbenadering in de Awb*, Den Haag: Boom, 2001, p. 16.
- 4 K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst. Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*, Deventer: Kluwer 1998, p. 156. M.B.W. Biesheuvel, *Weg met de bezwaarschriftenprocedure*, NJB 1996, p. 930.
- 5 Sanders 1998, p. 71-86.

indien het geschil daarmee wordt beslecht, tot een snellere beslissing leidt dan een beroepsprocedure. Er worden twee soorten rechtsbescherming onderscheiden, materiële en formele. De materiële rechtsbescherming betreft de inhoud van het besluit (bijvoorbeeld de hoogte van een subsidie), de formele betreft de motivering, de onderbouwing van het besluit. De filterfunctie (zeeffunctie) betekent dat de bezwaarschriftprocedure een beroep bij de rechter voorkomt, omdat in de bezwaarschriftprocedure aan de bezwaren van de burger tegemoet gekomen is of de bezwaarschriftprocedure bij de burger begrip voor het besluit heeft gekweekt. De werking van de zeefunctie veronderstelt dat burgers die een bezwaarschrift indienen, anders naar de rechter gegaan zouden zijn. Waarschijnlijk is dit niet helemaal juist, omdat de drempels (financieel en psychologisch) bij een beroep op de rechter groter zijn dan bij het indienen van een bezwaarschrift.

De *verduidelijkingsfunctie* geeft aan dat er een betere uitwerking en afbakening van het geschil plaatsvinden, omdat door het bezwaarschrift en de heroverweging meer informatie beschikbaar komt. Deze functie wordt ook dossiervormingsfunctie genoemd, omdat de informatie die beschikbaar komt, voor het dossier (voor een vervolgpprocedure) wordt gebruikt. Een geschil is een verschil, een twist tussen twee partijen, in dit geval de burger en het bestuursorgaan, over een bepaald onderwerp, in dit geval (een onderdeel van) de beschikking. Er zijn twee principiële mogelijkheden om het geschil in de bezwaarschriftprocedure te beslechten:

- het bestuursorgaan neemt een besluit op bezwaar dat aan alle bezwaren tegemoet komt,
- de burger accepteert het (ongewijzigde) besluit (op bezwaar), hij of zij ziet van verdere actie af of trekt tijdens de procedure het bezwaarschrift in.

Een mengvorm is ook mogelijk: het bestuursorgaan past het besluit gedeeltelijk aan (naar aanleiding van het bezwaarschrift) en de burger accepteert de onderdelen van het besluit die ongewijzigd blijven.

Bij het bepalen van de bijdrage van de bezwaarprocedure aan de geschilbeslechting zijn twee dimensies van belang:

- de burger onderneemt wel of geen verdere actie,
- het bestuursorgaan heeft wel of niet het (primaire) besluit gewijzigd.

Als de burger geen verdere actie onderneemt en het geschil dus is beëindigd, heeft de bezwaarschriftprocedure waarschijnlijk een zeefunctie gehad. Was de bezwaarschriftprocedure er niet geweest, dan was de burger wellicht naar de rechter gegaan. In deze categorie valt ook de situatie dat de burger het bezwaar intrekt. De bijdrage van de bezwaarschriftprocedure is het grootst als het besluit op bezwaar (inhoudelijk) van het primaire besluit verschilt. In dit geval heeft de bezwaarschriftprocedure waarschijnlijk een (materiële) rechtsbeschermingsfunctie. Aangenomen mag worden dat het besluit op bezwaar het resultaat is van een heroverweging van het besluit. Als het besluit op bezwaar niet verschilt, is er nog de mogelijkheid dat de motivering al of niet verschilt. De bezwaarschriftprocedure levert ook een bijdrage aan de geschiloplossing als de motivering van het besluit op bezwaar van de motivering van het primaire besluit verschilt, al blijft het besluit gelijk. Een verschil in motivering duidt op een heroverweging en kan bijdragen tot (een betere) acceptatie van het besluit door de burger; de verduidelijkingsfunctie. Een aangepaste motivering kan ook wijzen op de functie van formele rechtsbescherming, indien zonder de aanpassing het besluit niet juist geweest was.

De bezwaarschriftprocedure zal een geringe bijdrage aan de geschiloplossing leveren als het besluit op bezwaar niet verschilt en de motivering niet verschilt. Dan blijft alleen de zeefunctie van de bezwaarschriftprocedure over.

Indien de burger wel verdere actie onderneemt, heeft de bezwaarschriftprocedure geen zeefunctie. Als het besluit op bezwaar van het primaire besluit verschilt, heeft het besluit op bezwaar een (materiële) rechtsbeschermingsfunctie, er is immers aan (een deel van) de bezwaren tegemoet gekomen. Indien in deze situatie het resterende geschil aan de rechter wordt voorgelegd, is het geschil beperkt en vervult het besluit op bezwaar daarmee een verduidelijkingsfunctie.

Als het besluit op bezwaar niet verschilt, maar de motivering wel, is dit een indicatie van een betere dossiervorming (verduidelijkingsfunctie). Aangenomen mag worden dat de veranderde motivering een betere motivering is, omdat meer argumenten worden aangevoerd of omdat de argumenten meer op het geschil zijn toegespitst. Ook in deze situatie kan er een formele rechtsbeschermingsfunctie zijn, indien het besluit zonder de veranderde motivering niet juist was. Als het besluit op bezwaar niet ver-

		burger onderneemt geen verdere actie	burger onderneemt wel verdere actie
bezwaar wordt ingetrokken		zeeffunctie	n.v.t.
besluit op bezwaar verschilt wel van het primaire besluit		zeeffunctie materiële rechtsbeschermingsfunctie	verduidelijkingsfunctie materiële rechtsbeschermingsfunctie
besluit op bezwaar verschilt niet van het primaire besluit	motivering verschilt <i>wel</i>	zeeffunctie verduidelijkingsfunctie of formele rechtsbeschermingsfunctie	verduidelijkingsfunctie of formele rechtsbeschermingsfunctie
	motivering verschilt <i>niet</i>	zeeffunctie	

 ideale situatie

Tabel 1: Verband functies bezwaarschriftprocedure en situaties beslechting van het geschil.

schilt en de motivering ook niet, levert de bezwaarschriftprocedure geen of zelfs een negatieve bijdrage aan de geschiloplossing, omdat de bezwaarschriftprocedure alleen maar vertragend heeft gewerkt. Tabel 1 vat voor de onderscheiden situaties samen welke functies de bezwaarschriftprocedure voor de beslechting van het geschil heeft.

De grijze cel in tabel 1 geeft de ideale situatie aan

## Indien de burger wel verdere actie onderneemt, heeft de bezwaarschriftprocedure geen zeefunctie

voor de bijdrage van de bezwaarschriftprocedure aan de geschilbeslechting. Het bezwaarschrift valt in de situatie waar het besluit op bezwaar verschilt van het primaire besluit, de burger het bezwaar niet ingetrokken heeft en geen verdere actie onderneemt. In dit geval zijn de zeefwerking en de rechtsbeschermingsfunctie maximaal. Met deze definitie van de ideale situatie heeft de materiële rechtsbeschermingsfunctie (impliciet) een hogere waardering dan de zeefunctie en de verduidelijkingsfunctie hebben. Verder is het wellicht nog idealer om het aantal bezwaarschriften (tot nul) terug te brengen, maar dit is onderdeel van geschilvoorkoming. In juridische zin is er geen sprake van een geschil zolang er geen bezwaarschrift is ingediend.

### Praktijk

Voor de praktijkcasus is dossieronderzoek gedaan naar de subsidieregeling duurzame energie als onderdeel van het Besluit energieprogramma's (BSE-DEN). SenterNovem, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, voert de regeling uit. Bezwaarschriftprocedures (en rechtszaken) kosten veel tijd en geld. Beter inzicht in de effecten, moge-

lijkheden en onmogelijkheden van dergelijke procedures kunnen tot efficiëntere en effectievere (bezwaarschrift)procedures leiden. Onderzocht zijn 63 dossiers van projecten uit de periode 2001-2005, waarbij beschikkingen tot een bezwaarschriftprocedure hebben geleid die in de periode 2005 tot begin 2008 is afgehandeld.

Een specifiek kenmerk van beschikkingen in het kader van de BSE-DEN is dat het *atelierbeschikkingen* zijn. Het gaat om relatief weinig beschikkingen (een paar honderd per energieprogramma per jaar) en het bestuursorgaan heeft discretionaire ruimte bij de besluitvorming. Gezien de aard van de projecten is inhoudelijke kennis nodig om te beoordelen welke aanvragen het beste bijdragen aan de realisering van de doelstellingen van het programma. Als gevolg hiervan is het nemen van de beschikking grotendeels maatwerk.

De dossiers zijn volgens het kader van tabel 1 gecategoriseerd. Hiervoor zijn op basis van het dossier de volgende vragen beantwoord:

1. Is het bezwaar lopende de procedure ingetrokken?
2. Heeft de burger naar aanleiding van het besluit op bezwaar verdere juridische actie ondernomen?
3. Verschilt het besluit op bezwaar van het primaire besluit?
4. Verschilt de motivering van het besluit op bezwaar van de motivering van het primaire besluit?

De eerste drie vragen waren aan de hand van de dossiers eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. Bij het beantwoorden van de vierde vraag kwam meer interpretatie kijken. In alle bezwaarschriften werd één bezwaar opgevoerd, namelijk tegen het afwijzen van subsidie, tegen het lager toekennen van subsidie of tegen het lager vaststellen van subsidie. De onderbouwing bevatte steeds meerdere argumenten. De motivering van het besluit op bezwaar was

		burger onderneemt geen verdere actie		burger onderneemt wel verdere actie	
		aantal	percentage	aantal	percentage
bezwaar wordt ingetrokken		4	6%	n.v.t.	
besluit op bezwaar verschilt wel van het primaire besluit		19	30%	1	2%
besluit op bezwaar verschilt niet van het primaire besluit	motivering verschilt <i>wel</i>	8	13%	0	0%
	motivering verschilt <i>niet</i>	26	41%	5	8%
		57	90%	6	10%
	ideale situatie	63 (100 %)			

Tabel 2: Indeling dossiers BSE-DEN.

Indicator	Percentage
bijdrage bezwaarschriftprocedure	92%
bijdrage zeeffunctie	90%
bijdrage rechtsbeschermingsfunctie aan zeeffunctie	33%
bijdrage verduidelijkingsfunctie aan zeeffunctie	14%
bijdrage rechtsbeschermingsfunctie	32%
bijdrage verduidelijkingsfunctie	14%
ideale situatie	30%

Tabel 3: Bijdrage bezwaarschriftprocedure bij BSE-DEN aan geschilbeslechting (n=63).

in vrijwel alle gevallen uitgebreider dan de motivering van het besluit. Een uitgebreidere motivering is niet geclassificeerd als een verschillende motivering, bij een verschillende motivering worden andere, nieuwe argumenten gebruikt of worden één of meer argumenten uit de motivering van het besluit niet meer gebruikt.

In de meeste gevallen is de motivering inhoudelijk, het besluit wordt met argumenten onderbouwd die (inhoudelijk) met de subsidieregeling te maken hebben. Een formele motivering die niet met de inhoud van het project heeft te maken, treffen we alleen aan bij het lager vaststellen van een subsidie als bepaalde kosten gemaakt binnen de projectperiode niet tijdig (binnen twee maanden na de einddatum van het project) zijn betaald. De resultaten staan in tabel 2.

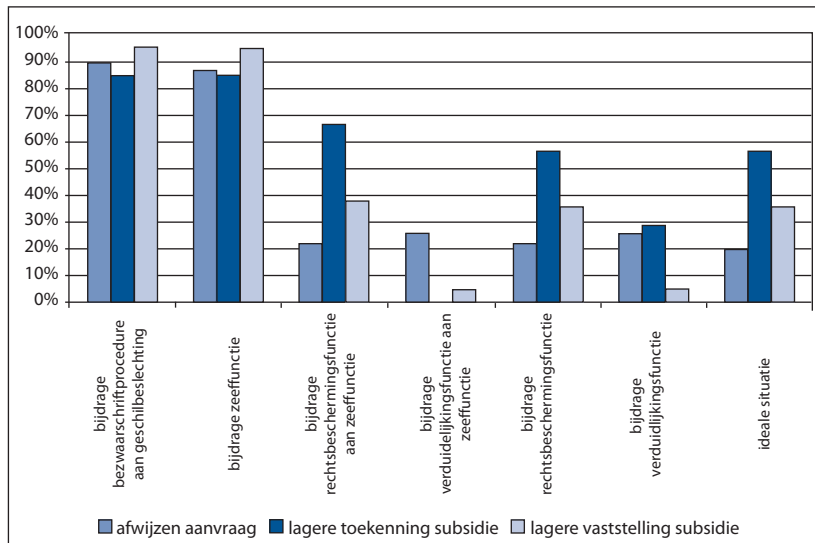
Van de zes dossiers, waarin de burger verdere juridische actie heeft ondernomen, is in één geval het beroep niet ontvankelijk verklaard en in één geval het beroep ingetrokken. Van de vier overgebleven gevallen werden er drie beroepen gegrond verklaard. Met behulp van de gegevens uit de dossiers volgens tabel 3 kunnen de volgende indicatoren worden bepaald, tabel 3.<sup>6</sup>

Volgens de indicatoren van tabel 3 levert de bezwaarschriftprocedure een grote bijdrage aan de

beslechting van geschillen bij de subsidieregeling duurzame energie. In alle gevallen waarin de bezwaarschriftprocedure een bijdrage levert, is de zeeffunctie van belang, de rechtsbeschermings- en verduidelijkingsfunctie leveren een duidelijk geringere bijdrage. In 30 % van de gevallen is de ideale situatie bereikt. Om de functie van de indicatoren meer inzichtelijk te maken volgt een voorbeeld van het gebruik van de indicatoren. Figuur 1 geeft een opsplitsing van indicatoren naar de inhoud van het besluit (afwijzen aanvraag, lagere toekenning, lagere vaststelling).

Er is nauwelijks verschil tussen de verschillende besluiten in de bijdrage van de bezwaarschriftprocedure en de bijdrage van de zeeffunctie. Wel is er verschil voor de bijdrage van de rechtsbeschermingsfunctie, deze is het grootst indien een lagere subsidie is toegekend. De bijdrage van de verduidelijkingsfunctie is daarentegen lager indien een subsidie lager is vastgesteld. Waarom de bijdrage van de rechtsbeschermingsfunctie groter is bij het toekennen van een lagere subsidie dan aangevraagd, is niet zonder meer uit de dossiers af te leiden. Wellicht speelt een rol dat de argumenten voor het toekennen van een

6 P.J.S. Siderius, *Awb: geschilbeslechting en bezwaarschriftprocedure bij subsidiebeschikkingen*, masterscriptie OU Heerlen, 2008, p. 21-23.



Figuur 1: Indicatoren naar inhoud besluit.

lagere subsidie vrij specifiek zijn, het gaat immers om bepaalde onderdelen van een projectvoorstel en dat de burger in het bezwaar hierop specifiek kan ingaan. Hierdoor is de kans groter dat het bezwaar (gedeeltelijk) gegrond wordt verklaard. Bij een lagere vaststelling van de subsidie speelt vaker een formele motivering een rol en valt er veelal weinig meer te verduidelijken, te laat betaald is en blijft te laat betaald.

## De zeeffunctie levert een grote bijdrage aan de geschilbeslechting

Hoe verhouden de resultaten van het onderzoek zich met conclusies uit de literatuur? Wat de zeefwerking betreft, komen de resultaten van het onderzoek overeen met die van Sanders, die voor subsidiebeschikkingen veelal een zeefwerking boven de 90 % heeft vastgesteld, in dit onderzoek werd een zeefwerking van 92 % berekend.<sup>7</sup> Sanders heeft de andere functies niet gekwantificeerd, zodat we deze alleen kwalitatief kunnen vergelijken. Hij concludeert dat de bezwaarschriftprocedure tot een betere uitwerking van de motivering van het besluit leidt, maar niet tot een betere afbakening van het geschil. Deze

resultaten vinden we in dit artikel terug, want de motivering van het besluit op bezwaar is vrijwel altijd uitgebreider, maar die gevallen waarin de burger in beroep gaat, behoren allemaal tot de situatie waarin de motivering van het besluit op bezwaar niet verschilt van de motivering van het besluit. Een aspect dat in de literatuur regelmatig terugkomt, de rol van adviescommissies bij de bezwaarschriftprocedure, kon in het onderzoek niet worden beoordeeld, omdat er in de bezwaarschriftprocedure bij de BSE-DEN geen adviescommissie functioneert.

### Slot

Het voordeel van het kwantificeren van de bijdrage van de verschillende functies van de bezwaarschriftprocedure aan de geschilbeslechting is dat indicatoren gebruikt kunnen worden voor kwaliteitsmanagement, zeker als een programma meerdere jaren loopt. Daarnaast kunnen de indicatoren worden gebruikt om verschillende programma's te vergelijken. In een dergelijk onderzoek kan meer aandacht worden besteed aan het verklaren van verschillen en overeenkomsten in de indicatoren tussen situaties en regelingen.

De cijfers uit het onderzoek bevestigen de hoge mate van geschilbeslechting in enge zin. Toch komen in een aantal dossiers ook aspecten van geschilbeslechting in brede zin om de hoek kijken, bijvoorbeeld als burgers verwachten dat de overheid coulant is bij problemen of een enkel foutje door de vingers ziet als het project naar behoren is uitgevoerd en de verwachte resultaten zijn behaald of als burgers meer ruimte voor nieuwe initiatieven verwachten zonder dat zij dit direct in een gedetailleerd projectplan moeten vastleggen voordat ze subsidie kunnen krijgen. Deze en andere verwachtingen dienen ter voorkoming van geschillen *gemanaged* te worden. De zeeffunctie levert een grote bijdrage aan de geschilbeslechting, de bijdrage van de rechtsbeschermingsfunctie en de verduidelijkingsfunctie is echter relatief gering (samen 46 %). Dit betekent dat de bijdrage van de inhoudelijke functies, als we de rechtsbeschermingsfunctie en de verduidelijkingsfunctie zo noemen, beperkt is. Hiermee is ook in te zien dat voorstanders en critici van de bezwaarschriftprocedure hun eigen argumenten hebben, de voorstanders kunnen wijzen op de grote bijdrage van de zeeffunctie, de critici op de lage bijdrage van de rechtsbeschermings- en verduidelijkingsfunctie. ■

7 Sanders 1998, p. 156-159.

# Advertentie omslag III



# Advertentie omslag VI