

Nummer 4, **APRIL** 2014

# OPENBAAR **BESTUUR**

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID  
ORGANISATIE **&** POLITIEK



10305136

Lokale identiteit en schaalvergroting

Wat doen burgers in de participatiesamenleving?

Het dilemma van de stemcomputer



**Kluwer**

a Wolters Kluwer business

# INHOUD

Jaargang 24, nummer 4, april 2014

## Lokale identiteit en schaalvergroting 2

*Dr. C.P. Terlouw*

## Wat doen burgers in de participatiesamenleving? 8

*Prof. dr. J. Kerstholt en G. Paradies MSc*

## Het dilemma van de stemcomputer 12

*Drs. M.F.M. Bom*

## Inkomensbescherming 16

*Dr. S.J.M. Hoff*

## Mythes rond sociale innovatie 18

*Prof.dr. T. Brandsen*

## Publiek-private samenwerking 22

*Dr. B. Tjemkes en drs. P.M. Vos*

## Effectiviteit intergemeentelijke netwerken 27

*Drs. J.H. de Boer*

## Duurzame energietransitie in gemeenten stimuleren 30

*Dr. M.Ph.Th. Sanders en dr. T. Hoppe*

### En verder in dit nummer:

---

<b>Boeken</b>	<b>61</b>
---------------	-----------

---

<b>Verantwoordelijkheid nemen</b>	<b>75</b>
-----------------------------------	-----------

*Drs. B. Middel*

---

<b>Register 2014</b>	<b>76</b>
----------------------	-----------

---

**Hoofredacteur** prof.dr. Hans van den Heuvel  
**Redactie** dr. Peter Castenmiller, dr. Jan Drentje  
**Redactiesecretaris** Mieke Eriks  
Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn  
Tel. 0172 466 553. E-mail: ob@kluwer.nl

**Eindredacteur** Addo van der Eijk  
**Uitgever** drs. Peter Immink  
**Basisvormgeving (M/V)** ontwerp  
**Opmaak**

Openbaar Bestuur is een uitgave van Kluwer b.v. Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven. Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Kluwer. Niets uit deze uitgave mag worden vervoerd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB). Abonnementen kunnen schriftelijk of per e-mail tot uiterlijk drie maanden voor het einde van de abonnementsperiode worden opgezegd. Bij niet tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan. Het verlenen van toestemming tot publicatie in deze uitgave strekt zich tevens uit het in enige vorm elektronisch beschikbaar stellen. Kluwer legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-)overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact opnemen met Kluwer Klantenservice.

ISSN 0925-7322

# Afscheid

Het schrijven stopt nooit. Ook niet het schrijven over het openbaar bestuur en het overheidsbeleid. Maar het communicatiemiddel verandert. In deze tijd van internet is dit maar al te zeer merkbaar. In het ene tijdsgewricht gaan veranderingen sneller dan in het andere. Soms zijn het veranderingen in de marge, kleine aanpassingen die voor wat rimpelingen zorgen. Maar vandaag de dag zet de elektronische webrevolutie de wereld van krant en tijdschrift op z'n kop. Zodat de bakens moeten worden verzet. Dat geldt ook voor *Openbaar bestuur*. Lang hebben we ons mogen koesteren in de aandacht en zorg van een reus van een uitgever. Een uitgever die niet alleen op wereldwijde content is gericht, maar die ook belang hecht aan goede informatievoorziening op kleinere schaal. Dat heeft *Openbaar bestuur* steeds een stevige positie en een solide basis gegeven. Elk moment in ons bestaan voelden we de steun, de bescherming en vooral ook de sympathie van de uitgever, een multinational met de menselijke maat.

Daarmee heeft hij mede vorm gegeven aan de persvrijheid. Want al kunnen we het vrije woord nog zo koesteren en met de mond belijden, het moet wel gepubliceerd en gelezen kunnen worden. Inderdaad, onder de beschermende paraplu van Wolters Kluwer konden we jaren lang een variëteit aan artikelen over het openbaar bestuur serveren. Ze werden in volle onafhankelijkheid van commerciële en politieke motieven, belangen of andere invloeden geschreven en geselecteerd.

In een wereld die meer en meer informatie genereert, worden onafhankelijke en deskundige analyse en duiding van feiten, ontwikkelingen en gebeurtenissen zeldzamer. De missie van *Openbaar bestuur* is altijd geweest om objectief en onafhankelijk te zijn en vanuit die positie wetenschappelijk verantwoorde kennis en inzichten te presenteren. Dat betekent: geen eendagsvliegen of vluchtige meningen, maar kennis, die gewikt en gewogen en op houdbaarheid is getest, ook en vooral uit de wetenschappelijke wereld. Het was toegepaste en beproefde wetenschappelijke kennis, vooral op onze belangrijkste aandachtsgebieden: gemeenten, Europese Unie, beleid, bestuur, organisatie en management. We hebben ons geen keurmerk van buitenaf aangemeten, maar een zichzelf realiserend kwaliteitskenmerk gevoerd. Dat hebben we kunnen realiseren dankzij talloze auteurs, deskundigen die hun kennis en inzichten wilden delen. Zoals vele andere bladen, hebben ook wij met de internetrevolutie te maken. De toekomst is aan het digitale tijdperk. Op dat terrein heersen geheel andere wetten van de markt en gedraagt de consument zich op een geheel nieuwe wijze. Het papieren tijdschrift raakt uit de mode en zet zich voort in nieuwe media-uitingen. Daarom een afscheidsgroet van ons allen.

*Hoofdredacteur*

# Lokale identiteit en **schaalvergroting**

**In gemeenten met een sterke lokale identiteit is er vaak fel verzet tegen bestuurlijke schaalvergroting. De regering wil via dorps- en wijkraden de lokale identiteit en verbondenheid versterken en de afstand tussen burgers en bestuur verkleinen. Gaat dat werken?**

Nationale bestuurders en ambtenaren gebruiken vooral zakelijke argumenten om te betogen dat schaalvergroting noodzakelijk is voor meer bestuurlijke efficiëntie en effectiviteit. Tegenstanders betwijfelen de noodzaak hiervan en vinden bovendien dat de beoogde schaalvergroting niet past bij de verschillende lokale identiteiten.

Nationale bestuurders hebben weinig kennis van deze bijzondere lokale identiteiten. Zij willen het debat op basis van rationele argumenten voeren en emotionele overwegingen zoveel mogelijk buiten beschouwing laten. Zij reduceren lokale identiteit tot een culturele identiteit en een overblijfsel uit het rurale verleden.

Minister Plasterk vindt dat 'samenvoeging een aanpassing is van de bestuurlijke organisatie. Deze bestuurlijke aanpassing verandert niets aan de culturele identiteit.'<sup>1</sup> De getroffen zien dat anders en gebruiken hun bijzondere identiteit als het ultieme wapen in de strijd tegen schaalvergroting. Dit doen niet alleen bedreigde kleine gemeentes.

Ook provincies gebruiken hun identiteit als ultiem argument tegen herindeling in landsdelen. 'Culturele en regionale identiteit zijn mede bepalende factoren voor succesvol bestuurlijk handelen, die een groter draagvlak onder de bevolking mogelijk maken.'<sup>2</sup> Bovendien gebruiken ook veel Haagse politici de Nederlandse identiteit in hun verzet tegen Europese integratie. Het behoud van identiteit wordt dus in verschillende situaties als argument tegen schaalvergroting gebruikt.

De algemene rol van identiteit bij institutionalisering van gebieden wordt in de volgende paragraaf

besproken, teneinde de rol van identiteit bij schaalvergroting van het lokale bestuur te begrijpen. Dit wordt besproken aan de hand van voorbeelden uit Australië, Duitsland, België, de Verenigde Staten en Canada.

## Institutionalisering

Vroeger dacht men dat de identiteit van een gebied vast lag en dat het de taak van de geograaf was die te ontdekken. Door het analyseren van alle kenmerken bepaalden geografen de identiteit van een gebied en zijn inwoners. Tegenwoordig richten geografen zich op het gebruik van gebieden, zoals gemeenten, regio's, provincies en landen, door politieke actoren. De Finse geograaf Anssi Paasi heeft hiervoor een veelgebruikte typologie van de institutionalisering van gebieden ontwikkeld.<sup>3</sup> Hij onderscheidt vier aspecten of vormen.

Het institutionaliseringsproces is allereerst op een duidelijk omgrensd territoriale vorm gebaseerd. Dit vormt niet alleen het dagelijks leven en de ruimtelijke inrichting, maar is ook de basis van kennis en waardering. Aan de hand van een selectie van ruimtelijke en maatschappelijke elementen van het afgegrensd gebied, ontstaat een symbolische vorm of identiteit, waarmee de bewoners zich kunnen identificeren. Deze identiteit wordt bestendigd door een institutionele vorm.

De institutionele vorm omvat niet alleen de (lokale) overheid, maar ook de media. Tot slot heeft een gebied een functionele rol. Elk gebied is in politieke, economische en sociale relaties ingebed. Vooral omdat deze functionele rol voortdurend verandert, is het proces van institutionalisering nooit afgesloten. Door veranderende relaties met andere gebieden verandert ook de lokale identiteit en kunnen lokale identiteiten elkaar versterken en de basis vormen voor nieuwe.

<sup>1</sup> Brief minister Plasterk, 14-11-2013, over de nota *Bestuur in samenhang*, p. 11.

<sup>2</sup> Brief IPO aan BZK, 10-10-2013.

<sup>3</sup> A. Paasi (1986), *The institutionalization of regions*, *Fennia* 164, p. 105-146.



Centre Güngö | Wikipedia

*De meerderheid van de bewoners van de Finse gemeente Nurmo verzette zich tegen het samengaan met Seinäjoki (foto)*

### Dik en dun

Nieuwe regio's kunnen ontstaan omdat gemeenten gaan samenwerken. Zo werken landelijke gemeenten vaak met elkaar samen om gemeenschappelijk publieksdiensten te leveren en om de toekomst van hun rurale gemeenschappen veilig te stellen door bijvoorbeeld bedrijventerreinen te ontwikkelen. Hun historisch gegroeide 'dikke' lokale identiteiten worden zo voor de toekomst beschermd en gedeeltelijk met elkaar verbonden door een overkoepelende op de toekomst gerichte 'dunne' identiteit.

Dikke identiteiten zijn gebaseerd op een gedeelde cultuur en sociale relaties, terwijl dunne identiteiten meer met specifieke, technische problemen verbonden zijn. Dikke identiteiten zien daarom de regio als een doel op zich, terwijl bij dunne regionale identiteiten de regio meer als een neutraal middel gezien wordt om een doel te bereiken. Dikke identiteiten zijn daarom vooral op algemeen gedeelde en historisch gegroeide collectieve waarden gebaseerd, terwijl dunne identiteiten meer op specifieke praktische doelen in de toekomst zijn gericht.<sup>4</sup>

Dit soort processen doen zich in Australië voor. Ook daar wordt druk uitgeoefend op de vele kleine rurale gemeenten om samen te gaan. Soms is er veel lokaal verzet en wordt de eigen identiteit sterk benadrukt en verhardt die tot een verzetsidentiteit. Als gemeenten dan uit angst voor samenvoeging gaan samenwerken, verandert hun lokale identiteit van karakter. De nadruk ligt dan meer op gemeenschappelijke rurale kenmerken en belangen, waardoor naast de verdikte lokale verzetsidentiteiten ook een dunnere toekomstgerichte rurale regionale identiteit ontstaat.<sup>5</sup> Bestuurlijke schaalvergroting verandert lokale identiteiten. Soms worden dikke identiteiten van plaatsen versterkt door samen te gaan werken of zelfs met andere samen te gaan. Daardoor kunnen nieuwe overbruggende identiteiten ontstaan. Lokale identiteiten kunnen ook afgedwongen bestuurlijke schaalvergroting bemoeilijken. Zij kunnen zich verdikken tot

verzetsidentiteiten, die ook nog na herindeling tot apathie en een grotere afstand tussen burger en bestuur kunnen leiden. Verzetsidentiteiten kunnen ook het ontstaan van een op de toekomst gericht beleid voor de gehele gemeente bemoeilijken, vooral als ze met lokale kristallisatiepunten worden verbonden, zoals dorpsraden en kiesdistricten.

## Bestuurlijke schaalvergroting verandert lokale identiteiten

### Fins verzet

Ook in Finland vindt de regering dat kleine gemeenten om redenen van efficiëntie, effectiviteit en concurrentiekracht geen toekomst hebben. In de laatste jaren is hun aantal verminderd van 436 tot 342. Dit leidde vaak tot fel lokaal protest. In het westen van Finland verzette bijvoorbeeld de meerderheid van de bewoners van Nurmo zich tegen het samengaan met Seinäjoki, een provinciale hoofdstad met in 2007 37.336 inwoners.

Het bestuur van Seinäjoki had het initiatief genomen om samen te gaan met de rurale gemeente Ylistaro (5.576 inwoners) en de sub-urbane gemeente Nurmo (12.675 inwoners) waar velen in het op enkele kilometers afstand gelegen Seinäjoki werken. Een eerdere poging in 1992 was door verzet uit Nurmo mislukt.

In reactie op deze nieuwe poging tot samenvoeging werd in 2006 de actiegroep ProNurmo opgericht. Deze bestond vooral uit burgers die zich niet eerder met lokale politiek hadden beziggehouden. Door het organiseren van bijeenkomsten en vooral door het communiceren van hun standpunt via hun eigen

4 K. Terlouw (2012), From thick to thin regional identities? *Geojournal*, 77 p. 707-721.

5 B.M. Taylor (2012), Regionalism as resistance, *Geoforum* 43, p. 507-517.



website, krant en contacten met lokale media, probeerden ze het idee dat deze fusie onvermijdelijk was, te weerleggen. Zo wisten ze de lokale politieke partij en te overtuigen om een referendum te houden. Ondanks dat hierbij 63,1% van de bevolking voor onafhankelijkheid stemde, besloot op 21 mei 2007 de gemeenteraad van Nurmo met één stem verschil met Seinäjoki en Ylistaro samen te gaan.<sup>6</sup>

De ProNurmo activisten benadrukten, dat de identiteit van Nurmo heel anders was dan die van Seinäjoki, maar ze konden moeilijk uitleggen wat nu precies de lokale identiteit van Nurmo was. Hun vrij algemene en vage verwijzingen naar de lokale identiteit waren ingebed in andere, algemene bezwaren tegen schaalvergroting en het samengaan met Seinäjoki. Ze spiegelde de goede kenmerken van hun rurale lokale identiteit met die van de slechte kenmerken van de stad.

## Lokale verzetsidentiteiten zijn een reactie op herindelingen

Hun lokale identiteit was op een nostalgisch beeld van een hechte lokale gemeenschap gebaseerd, die zelf een lokale bestaansbasis had opgebouwd en een gemeenschappelijke geschiedenis had doorlopen. Dat werd gecontrasteerd met de gevreesde anonieme stedelijke toekomst, waar het bestuur geen oog zou hebben voor hun specifieke wensen. Ze zouden aldus geen greep meer hebben op hun eigen leven. De voorstanders van herindeling vonden daarentegen dat de tegenstanders teveel in het verleden leefden en op basis van emoties in plaats van rationele argumenten betoogden.

### Verzetsidentiteit

Hoe is te verklaren dat zoveel bewoners van Nurmo zich fel verzetten tegen samenvoeging met Seinäjoki, terwijl ze daar veelal werken en hun boodschappen doen? Waarom houden ze in Nurmo vast aan de oude historische grenzen, terwijl hun dagelijks leven zich grotendeels binnen de grenzen van de nieuwe grote gemeente afspeelt?

Met het verdwijnen van de gemeente verdwijnt ook het hart van de institutionele vorm en verandert de functionele rol. Door deze de-institutionalisering worden de territoriale vorm en lokale identiteit belangrijker. Het proces van institutionalisering wordt in zekere zin omgekeerd. De focus draait van buiten naar binnen en van de toekomst naar het verleden. De bestaande kennis over lokale geschiedenis en cultuur wordt geherinterpreteerd. Daarbij worden de grenzen en verschillen met andere gemeenten benadrukt en krijgen zij een sterkere emotionele lading. Een afgedwongen de-institutionalisering zorgt dus voor het verdikken van bestaande lokale identiteiten tot verzetsidentiteiten. Terwijl gewone dikke identiteiten vaak de basis vormen voor dunne identiteiten die verschillen overbruggen, sluiten deze verzetsidentiteiten zich van de buitenwereld af en fixeren ze zich op hun historische wortels en de onveranderlijkheid van de territoriale en symbolische vorm van hun gebied. Het verdwijnen van hun gemeente kan dus de identiteit van een gemeenschap veranderen en versterken. Lokale verzetsidentiteiten zijn daarom geen cultureel overblijfsel uit het verleden, maar een reactie op herindelingen.

Omdat verzetsidentiteiten door het proces van herindeling ontstaan, zijn ze erg onstabiel. Ze kunnen uit het zicht verdwijnen als met de oude gemeente het debat over herindeling wordt afgesloten. Ze kunnen dan nog wel voor apathie onder de bevolking zorgen, waardoor de afstand tussen burger en bestuur toeneemt. Ze kunnen echter ook een grote blijvende invloed op de politiek van de nieuwe gemeente krijgen.

### Dorpisme

In Nurmo zorgde de gemeentelijke schaalvergroting voor de groei van lokale sport- en maatschappelijke verenigingen, waardoor bewoners zich met Nurmo bleven identificeren. Ook werden veel oud-activisten van ProNurmo in de nieuwe gemeenteraad gekozen. Hoewel deze beweging tegen herindeling tijdelijk was, zorgde zij wel voor de opmars van op lokale belangen gerichte politici.

Ook in gefuseerde Australische gemeenten zorgt de onvrede over de afgedwongen fusie voor wantrouwen tussen lokale gemeenschappen. De nieuwe gemeenten lukt het nauwelijks om een gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen, omdat men over de verdeling van middelen tussen de gemeenschappen blijft ruziën.<sup>7</sup> In Nederland blijkt uit meerdere evaluatiestudies van de gevolgen van gemeentelijke herindelingen op lan-

<sup>6</sup> K. Zimmerbauer, T. Suutari, A. Saartenoja (2012), Resistance to the deinstitutionalization of a region, *Geoforum* 43, p. 1065–1075; K. Zimmerbauer, A. Paasi (2013), When old and new regionalism collide, *Journal of Rural Studies* 30, p. 31–40.

<sup>7</sup> D. Alexander (2013), Crossing boundaries, *Local Government Studies*, 39, p. 463–487.



S. Kuelcue | shutterstock.com

De Duitse stad Villingen verschilt sterk van buurstad Schwenningen. Villingen (foto) is katholiek, Schwenningen protestants

ge termijn, dat de lokale politiek na de herindeling vaak wordt gedomineerd door conflicten over de ruimtelijke verdeling van middelen over verschillende plaatsen, in plaats van een debat over de toekomst van de gehele gemeente.

Dit 'dorpisme' wordt in een evaluatiestudie uit 2008 voor de provincie Zuid-Holland als een van de belangrijkste nadelen van gemeentelijke herindeling gezien.<sup>8</sup> Uit een grootschaliger onderzoek komt naar voren dat ondernemers, de media en vooral vertegenwoordigers van dorps- en wijkraden dit dorpisme als belangrijkste gevolg van gemeentelijke herindeling zien. Ook vinden zij dat de gemeente zich meer op ontwikkelingen op het eigen grondgebied is gaan richten. Dit wordt trouwens niet door politici en ambtenaren van de nieuwe gemeenten waargenomen.<sup>9</sup>

### Verstandshuwelijk

In Duitsland vinden we ook voorbeelden van dorpisme. In West-Duitsland werd tijdens de grote golf van gemeentelijke herindelingen, die eind jaren zestig begon, binnen een handvol jaren het aantal gemeenten met 65% terugbracht (van 24.278 naar 8.514). In de deelstaat Noordrijn-Westfalen was dit zelfs 83% (van 2.277 naar 396).<sup>10</sup>

In het algemeen werkten Duitse gemeenteraden aan de herindeling mee, omdat ze in ruil hiervoor extra voorzieningen kregen, zoals bijvoorbeeld Villingen en

Schwenningen. Deze steden liggen tegenover elkaar aan de grens tussen Baden en Württemberg. Ondanks hun geringe afstand van drie kilometer zijn deze grensplaatsen door twee geheel verschillende politieke geschiedenissen gevormd. Zo is Schwenningen van oorsprong protestants en Villingen katholiek.

Deze en andere sociale en culturele verschillen zorgen voor twee geheel verschillende lokale identiteiten en veel rivaliteit. Desondanks stemden in 1971 alle gemeenteraadsleden en tweederde van de bevolking van beiden plaatsen in met de fusieplannen. Cruciaal was dat ze door samen te gaan het verzorgingscentrum van de wijde omgeving zouden worden. De in opbouw zijnde West-Duitse verzorgingsstaat selecteerde bepaalde plaatsen om uit te groeien tot hoogwaardige verzorgingscentra om ook de bewoners van meer perifere gebieden van overheidsvoorzieningen te laten profiteren, zoals hoger onderwijs, sporthallen, zwembaden, ziekenhuizen, infrastructuur en winkelcentra. Door te fuseren werd Villingen-Schwenningen de hoofdstad van een vergroot administratief district en profiteerde het van extra steun van de deelstaatregering. Door het subsidiëren van lokale verenigingen

8 R. Beerepoot, R. Fraanje, M. Herweijer (2009), *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

9 Th. Toonen, M.J.E.M. van Dam, M. Glim, G. Wallagh (1998), *Gemeenten in ontwikkeling*. Assen: Van Gorcum, p.68-70, 77, 132.

10 S. Mecking (2012), *Bürgerwille und Gebietsreform*. München: Oldenbourg Verlag, p. 461.



*Wattenscheid werd na jarenlange strijd in 1975 door Bochum ingelijfd*

en feesten groeide bij de bevolking in beide plaatsen de steun voor dit 'verstandshuwelijk', maar het hinderde het ontstaan van een nieuwe lokale identiteit voor heel Villingen-Schwenningen. Hun afzonderlijke lokale identiteiten zijn zo verschillend en diep geworteld, dat die door samengaan niet bedreigd, maar juist versterkt werden door de subsidies van de door de fusie draagkrachtigere gemeente.<sup>11</sup>

## Er ontstond in de nieuwe gemeente nauwelijks een nieuw gemeenschapsgevoel

### Dorpsraden

Als er lokale weerstand tegen herindeling was, werd in West-Duitsland vaak tot het instellen van dorps- of wijkraden besloten. Deze worden meestal direct door de bevolking gekozen en adviseren het gemeentebestuur vanuit hun lokale belang. Hun verdere bevoegdheden verschillen nogal per deelstaat. Ook gemeenten kunnen deze lokale raden meer bevoegdheden en een eigen budget geven.

Dit optuigen van dorpsraden werd in de contracten voor 'vrijwillige' herindeling, die gemeenten met elkaar sloten, geregeld. Zij regelden vaak niet alleen extra bevoegdheden en middelen voor dorpsraden,

maar ook de aanleg van scholen, wegen, zwembaden en dergelijke. Het lokale verzet van de bevolking werd ook veelvuldig met extra subsidies voor lokale verenigingen en dorpsfeesten afgekocht. Dit had tot gevolg dat de nieuwe gemeente wel voor de bevolking aanvaard werd, maar dat ook de afzonderlijke lokale identiteiten werden versterkt.

Er ontstond in de nieuwe gemeente nauwelijks een nieuw gemeenschapsgevoel. De dorpsraden geven lokale belangen een platform en zijn ook vaak de machtsbasis voor de politici in de gemeenteraad, waardoor ook daar de politiek meer gaat over het verdelen van middelen over de verschillende dorpen, dan over het bevorderen van het algemene belang van de gehele gemeente.

Dit dorpsisme werd achteraf door de verantwoordelijke ministers betreurd. Zij vonden dat hierdoor de herindelingen onvoldoende hebben bijgedragen aan de efficiëntie, effectiviteit en betrokkenheid van de burger bij het lokale bestuur.<sup>12</sup>

### Afscheidingsbewegingen

In een aantal gevallen was de lokale weerstand tegen herindeling zo groot, dat die niet via extra subsidies en voorzieningen afgekocht kon worden. De herindeling moesten van boven worden opgelegd. Dit was in Wattenscheid het geval, dat na een jarenlange strijd in 1975 door Bochum werd ingelijfd. Ze kregen wel een eigen wijkraad, maar die werd vooral als symbool van het verlies van autonomie gezien. De wijkraad werd wel een belangrijk klankbord voor de Wattenscheidse verzetsidentiteit. In de wijkraad is nog steeds de meerderheid voorstander van herstel van de gemeentelijke zelfstandigheid.

Ook in andere landen worden na een gemeentelijke herindeling vaak dorps- en wijkraden opgericht. In België heeft Antwerpen, dat in 1983 na veel lokaal verzet zijn randgemeenten inlijfde, binnen de grenzen van de oorspronkelijke gemeenten wijkraden ingesteld, om de lokale identiteiten te beschermen en de afstand tussen bestuur en burger te beperken. Deze wijkraden bemoeilijken projecten die voor de hele stad belangrijk zijn. De bevolking heeft echter veel meer vertrouwen in de wijkraden dan in de gemeente Antwerpen en wil dat deze meer bevoegdheden krijgen. De wijkraad van Ekeren stemde zelfs in 2003 nog voor het herstel van gemeentelijke zelfstandigheid.<sup>13</sup>

In Los Angeles hadden de wijkraden de afgelopen jaren een belangrijke rol bij de organisatie van referenda

11 P. Reuber (1999), *Raumbezogene Politische Konflikte*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, p. 125-182.

12 L. Albertin, E. Keim, R. Werle (1982), *Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

13 D. van Assche (2005), *Lokale politiek als katalysator van vertrouwen: binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen*. Brugge: Vanden Broele; B. De Peuter, V. Pattyn, E. Wayenberg (2011), Territorial reform of local government, *Local Government Studies*, 37, p. 533-552.



die tot het afsplitsen van meerdere gemeenten leidden. Zij waren belangrijke kristallisatiepunten voor lokale identiteiten. Het zijn meestal lokale gemeenschappen waarmee het economisch goed gaat die zich willen afscheiden en die op basis van etniciteit en levensstijl een eigen lokale identiteit hebben ontwikkeld.<sup>14</sup>

### Canadees verzet

In Canada zijn sinds het einde van de jaren negentig veel sub-urbane gemeenten bij de naburige grote stad gevoegd. Dit leidde tot veel lokaal verzet. Men dacht in Montreal onder de bevolking steun voor deze hervorming te verwerven door de grenzen van de oude gemeenten voor de kiesdistricten en de nieuwe wijkraden te gebruiken. De lokale identiteit en gemeenschapszin wilde men zo laten voortbestaan. Hierdoor konden echter de tegenstanders zich organiseren en op basis van lokale identiteit de bevolking mobiliseren.

Als gevolg hiervan bestond na de eerste verkiezingen na de herindeling, de meerderheid van de gemeenteraad van Montreal uit politici die gekozen waren omdat ze tegen inlijving van de sub-urbane gebieden waren. Ook werd een tegenstander van de herindeling tot burgemeester gekozen. Bij de provinciale verkiezingen van 2003 zorgde de steun van ontevreden kiezers in de sub-urbane gebieden ervoor dat de liberale partij aan de macht kwam, omdat die tijdens de campagne beloofd had referenda mogelijk te maken om herindelings terug te draaien. Hierdoor hebben zich de laatste jaren vooral Engelstalige gemeenten van het Franstalige Montreal afgesplitst.<sup>15</sup> Ook in Hamilton werd na de herindeling in 2001 een tegenstander hiervan als burgemeester gekozen met steun uit de sub-urbane gemeenten. Zijn campagne richtte zich op het instellen van dorpsraden en het verlagen van gemeentelijke belastingen. Deze herindeling drukt nog steeds een belangrijke stempel op het functioneren van de gemeenteraad. De raad bestaat uit acht leden uit Hamilton en zeven uit de ingelijfde gemeenten.

Op basis van een analyse van de stemmingen in de nieuwe gemeenteraad blijkt dat vooral in de eerste jaren de raadsleden uit de stad Hamilton heel anders stemden dan die uit de randgebieden. Het verschil was het grootst met de raadsleden uit plaatsen waar veel weerstand tegen de herindeling was. Later veranderde het stempatroon enigszins en gingen de raadsleden uit de verstedelijkte randgebieden steeds meer met die uit de stad meestemmen. De raadsleden uit de plaatsen waar nog steeds veel verzet tegen



*De laatste jaren hebben zich vooral Engelstalige gemeenten van het Franstalige Montreal afgesplitst*

de herindeling is, stemmen nog steeds anders. Dit was vooral het geval bij besluiten over infrastructuur en nieuwbouw.<sup>16</sup>

### Besluit

Hoe meer lokale gemeenschappen het gevoel hebben dat bestuurlijke schaalvergroting wordt afgedwongen, des te meer zal hun lokale identiteit verdikken tot een naar binnen gerichte verzetsidentiteit. Als er na herindeling lokale instellingen zoals dorpsraden worden uitgebouwd, dan kunnen aan deze kristallisatiepunten de verzetsidentiteiten zich vasthechten. Paradoxaal genoeg zijn die dorpsraden vaak ingesteld om de bevolking van de ingelijfde plaatsen meer bij de politiek van de nieuwe gemeente te betrekken.

## Het gaat vooral over de verdeling van middelen over de dorpen en niet over de gehele gemeente

De voortdurende communicatie over de eigen lokale identiteit creëert voor politici echter een draagvlak om zich op bijzondere lokale belangen binnen de nieuwe gemeente te richten. De politiek in de nieuwe gemeente gaat dan vooral over de verdeling van middelen over de dorpen en niet over de toekomst van de gehele gemeente. De grotere rol van lokale organisaties in de door de regering gewenste participatiesamenleving, kan dus paradoxaal genoeg de bestuurbaarheid van nieuwe grote gemeenten ondermijnen. ■

14 J.-A. Boudreau, R. Keil (2001), Seceding from responsibility? *Urban Studies*, 38, p. 1701–1731.

15 M. Tomàs, (2012), Exploring the metropolitan trap, *International Journal of Urban and Regional Research* 36 p. 554–567.

16 Z. Spicer (2012), Post-amalgamation Politics, *Canadian Journal of Urban Research*, 21, p. 90–111.

# Wat doen burgers in de participatiesamenleving?

Eén van de centrale gevolgen van de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving is dat burgerse en actieve bijdrage aan het publieke belang moeten leveren. Is dit een haalbaar streven?

Evelien Tonkens en Mandy de Wilde (red.), *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam: Van Gennep, 2013



Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red.), *De affectieve burger: hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: Van Gennep, 2013



**D**e overheid trekt zich terug en burgers moeten meer verantwoordelijkheid voor hun eigen welzijn en leefomgeving nemen. De overheid is zeer optimistisch over de burgerkracht in Nederland. Zo worden in de kabinetsnota over de 'doe-democratie' talloze voorbeelden gegeven van succesvolle burgerinitiatieven: burgers die gezamenlijk de groenvoorziening onderhouden, een speeltuin realiseren of duurzame energie regelen. Burgers willen niet meer betutteld worden, maar nemen het heft in eigen hand.

## Betrokkenheid

Maar dit geldt niet voor iedereen en voor elk domein. Er zijn ook burgers die minder actief zijn, die kwetsbaar zijn en als gevolg van talloze bezuinigingen moeten terugvallen op hun sociale netwerk. Er zijn burgers die best wel wat voor hun wijk en naasten willen doen, maar zeker niet alles. De boeken *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk* onder redactie van Evelien Tonkens en Mandy de Wilde en *De affectieve burger: hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* onder redactie van Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke gaan vooral over deze groep burgers. Burgers die direct de gevolgen van bezuinigingen ondervinden en niet alleen, op eigen kracht, kunnen meedoen.

*Als meedoen pijn doet* gaat vooral in op de consequenties van sociale interventies in probleemwijken, terwijl *De affectieve burger* is gebaseerd op een onderzoeksprogramma naar de WMO. Beide boeken zijn geschreven vanuit het idee dat betrokkenheid een centrale rol in het huidige overheidsbeleid speelt. 'Door

in te spelen op de gevoelens van burgers verleidt en verplicht de overheid hen tot het ontwikkelen van een publieke moraal van zorgzaamheid, gericht op eigen verantwoordelijkheid en actieve solidariteit (betrokkenheid bij onbekende anderen)', aldus het voorwoord van de redactie van laatstgenoemde bundel.

### Affect

Affect wordt in beide boeken als overkoepelend thema gepresenteerd. De overheid is volgens de redacteuren bezig met emotiemanagement: 'Zij wil de gevoelens van burgers in beoogde banen leiden, opdat zij gaan voelen wat de overheid wil dat ze voelen.'

Nou, dat is nogal wat. Kan dat eigenlijk wel? En waar is deze aanname op gebaseerd?

Affect is een belangrijke drijfveer voor menselijk gedrag. Er zijn zelfs onderzoekers die ervan uitgaan dat aan elk oordeel een affectieve evaluatie is gekoppeld: we zien niet zomaar de buurvrouw, maar een aardige of hulpbehoevende buurvrouw en niet zomaar een straat maar een leuke of onveilige straat.

Juist die affectieve evaluatie zorgt ervoor dat je overgaat tot bepaald gedrag: je gaat bijvoorbeeld de buurvrouw helpen of je kiest een andere straat. Die gevoelens zijn enerzijds verankerd in basiswaarden als rechtvaardigheid of zorg en daarnaast in individuele ervaringen. Daar valt voor een overheid niet zoveel aan te sturen, behalve dan dat je ervoor zou kunnen zorgen dat burgers positieve ervaringen opdoen en zo een koppeling maken tussen positieve gevoelens en bijvoorbeeld een burgerinitiatief.

Affect (en daarmee gedrag) kan dus wel via associaties worden beïnvloed. Om dat goed te doen moet je aansluiting zoeken bij de taal van het intuïtieve en affectieve systeem, beelden en verhalen, en goed bedenken hoe die verhalen van invloed zijn op het denken van burgers. En dat is nou net wat de overheid niet blijkt te doen.

In een interessant hoofdstuk van Verhoeven en Tonkens wordt beargumenteerd dat de Nederlandse overheid een vrij negatief *frame* hanteert in het spreken over de participatiesamenleving. De schuld van alle problemen wordt bij de burger neergelegd en burgers worden op individueel niveau aangesproken. In Engeland pakt men het binnen het Big Society-concept veel slimmer aan. Daar geeft de overheid zichzelf de schuld, spreekt

ze burgers aan op *community*-niveau en benadrukt ze kansen en mogelijkheden bij het nemen van initiatieven. Van verleiding tot meer zorgzaamheid of het versterken van onderlinge solidariteit lijkt in Nederland op dit niveau nauwelijks sprake te zijn.

Hetzelfde beeld van negatieve inkadering wordt geschetst door Costera Meijer in relatie tot de media in *Als meedoen pijn doet*. Het labelen van wijken als 'probleemwijk' doet ook iets met de perceptie van bewoners en kan het buurtgevoel aantasten, terwijl buurtgevoel nou juist belangrijk is voor het nemen

## Affect is een belangrijke drijfveer voor menselijk gedrag

van initiatieven. In de media wordt vervolgens op een vrij negatieve manier over probleemwijken geschreven en dat versterkt dit effect. Costera Meijer stelt daar de wijkjournalistiek tegenover die veel meer op persoonlijke verhalen ingaat, waardoor een genuanceerder en herkenbaarder beeld van de wijk kan worden geschetst. Wel weer een mooi voorbeeld van affectieve beïnvloeding.

### Analyse

Tegenover affect staat analyse, een bewuste afweging van voor- en nadelen van mogelijke handelwijzen en interventies. Dergelijke beleidsafwegingen gaan niet over individuen maar over groepen. Het lastige van dergelijke analytische keuzes over complexe systemen is dat maatregelen op één dimensie positieve en op andere dimensies negatieve effecten kunnen hebben. Zo schrijft Kirsten Visser in *Als meedoen pijn doet* over gedwongen verhuizingen, waarvan het doel is via een andere woningvoorraad het aanzien van de wijk op te krikken, maar wat voor jongeren ook het verlies van hun vriendenkring kan betekenen. Ook blijken sociale activeringsprojecten voor langdurig werklozen niet veel op te leveren als het om het vinden van werk gaat, maar hebben ze wel onverwachte verdiensten in de zin dat mensen zich meer gezien en erkend voelen. De overheid lijkt met dergelijke secundaire effecten onvoldoende rekening te houden.



*De overheid is optimistisch over de burgerkracht in Nederland, bijvoorbeeld burgers die gezamenlijk de groenvoorziening onderhouden*

### Inzicht

Om rationele afwegingen te kunnen maken tussen kosten en baten van sociale interventies is inzicht nodig in het onderliggende systeem dat je wilt beïnvloeden. Heb je wel alle actoren, factoren en afhankelijkheden in beeld? Zijn alle positieve en negatieve consequenties duidelijk? Alleen met een gedegen inzicht in het systeem zijn redelijke afwegingen tussen voor- en nadelen te maken. Beide boeken laten zien dat dit inzicht vaak ontbreekt bij het bedenken van interventies en dat niet goed

genomen, waardoor de zorg voor naaste familie alleen maar toeneemt en wordt het opeisen van vergoedingen door veel mensen als een moreel probleem ervaren.

Het lijkt erop dat de overheid door het ontbreken van dit inzicht in het onderliggende systeem op simpele oplossingen terugvalt, de burger moet het zelf maar doen (terug naar het 'noaberschap') of het 'voor wat hoort wat'-principe. Maar de tijden zijn veranderd. Traditionele structuren als kerk, familie en dorp hebben veel minder invloed, leefeenheden zijn kleiner en meer huishoudens bestaan uit twee-verdieners.

Wellicht zijn door deze veranderingen andere oplossingen geboden, waarbij ict een belangrijke *enabler* kan zijn, zoals platformen voor de *matching* van hulpvraag en hulpaanbod of de inzet van sociale media voor andere vormen van communicatie en inspraak. Het gaat dan niet om het beïnvloeden van affect, maar om het zodanig inrichten van de (sociale) omgeving dat wederzijdse hulpverlening wordt gefaciliteerd. Voor deze kant van overheidsbemoeienis is in de boeken weinig aandacht.

### Communicatie

Van een andere orde is de vraag hoe analytische afwegingen worden gemaakt. Hoewel deze vaak

## De overheid legt de schuld van alle problemen bij de burger neer

wordt nagedacht over mogelijke gevolgen. Zo zal het geleide vrijwilligerswerk tot andere opvattingen over vrijwilligerswerk leiden, wordt weinig rekening gehouden met het perspectief van de bijstandontvangers die verplicht vrijwilligerswerk moeten gaan doen en wordt er soms zo veel van vrijwilligers gevraagd, dat de grens tussen professionals en vrijwilligers vervaagt. Ook worden kwetsbare mensen niet zomaar in een gemeenschap op-

gerelateerd worden aan expertoordelen, is men er zich steeds meer van bewust dat een participatief proces, waarbij belanghebbenden (waaronder uiteraard ook burgers) inspraak hebben, tot betere keuzes leidt. Dat zit niet in de selectie van relevante factoren (die op inzicht in het systeem gebaseerd zouden moeten zijn) maar in de weging van factoren.

Wat is voor de betrokkenen belangrijk? Tonkens beschrijft een casus waarin in Utrecht een speeltuin van Transwijk naar Kanaleneiland werd verplaatst.

Bewoners hadden geen enkele invloed op deze beslissing, waardoor er geen aansluiting was bij de voorkeuren van de burgers. Ook in de dagelijkse interactie met de lokale overheid voelen burgers zich vaak niet serieus genomen en verloopt de communicatie tussen wijkagenten en voor overlast zorgende jongeren niet altijd even soepel.

Juist in de communicatie tussen professionals en bewoners is veel winst te behalen. Als er wederzijds respect en begrip is, wordt ruimte voor oplossingen geboden, die voor alle partijen acceptabel zijn.

## Besluit

Beide boeken bevatten interessante schetsen van de wijze waarop burgers hun eigen verantwoordelijkheid niet kunnen dragen en van de uitwerking van bepaalde maatregelen om de verantwoordelijkheid te vergroten. Doordat het perspectief van de burger wordt gehanteerd, biedt dit inzicht in mogelijk onbedoelde effecten van bepaalde maatregelen of kan het handvatten bieden voor ambtenaren om op een betere manier met burgers om te gaan.

Het raamwerk van affect komt daarbij naar ons idee enigszins geforceerd over. Enerzijds lijken de hoofdstukken dit algemene uitgangspunt niet duidelijk te ondersteunen, anderzijds wordt de toon (van in elk geval de introducties en conclusies) daardoor onnodig emotioneel en mist het soms wat wetenschappelijke distantie.

De boeken richten zich vooral op kwetsbare doelgroepen. Toch wordt er gesproken over 'de' affectieve burger. De huidige discussie over de participatiesamenleving lijkt zich op twee extreme groepen te richten: de reeds actieve burgers (de koplopers van de participatiesamenleving) en de meest kwetsbare burgers.

De koplopers zijn de burgers die genoeg hebben van

de logge bureaucratische instituties en het heft in eigen hand nemen. Dit zijn mensen die de mogelijkheid, het vermogen en de wil hebben zelf initiatieven te nemen. Voor deze groep past een ondersteunende en faciliterende overheid.

In de besproken boeken gaat het om de meest kwetsbaren: mensen die op bepaalde dimensies afhankelijk zijn van anderen. Maar daar zit nog een grote groep mensen tussen: zij die al actief zijn, maar niet per se in de wijk of zij die niet actief zijn en nog een duwtje kunnen gebruiken.

Wellicht is het verhelderend voor de discussie om niet meer te spreken van 'de' burger, maar een differentiatie naar burgergroepen te maken. Een term als '*de affectieve burger*' voegt naar ons idee niet zoveel aan de discussie toe.

## Juist in de communicatie tussen professionals en bewoners is veel winst te behalen

Opvallend in beide boeken is dat de auteurs buitengewoon veel macht bij de overheid leggen. Alsof de overheid eigenhandig de participatiesamenleving aan het vormgeven is en daadwerkelijk het affectieve systeem van burgers kan vormen. Dit lijkt ons een illusie. De transitie die plaatsvindt, gaat voor een belangrijk deel over grote bureaucratische instituties die aan het afbrokkelen zijn, de kanteling van *top-down* naar *bottom-up* en de roep vanuit de maatschappij om naar de menselijke maat terug te keren. De overheid is in deze transitie slechts één van de belangrijke spelers.

Kortom, de afzonderlijke hoofdstukken in beide boeken geven een goed inzicht in de manier waarop overheidsmaatregelen het leven van burgers diepgaand kunnen beïnvloeden. Vanuit dat perspectief zijn de boeken zeker een aanrader. Als de lezer zou moeten kiezen voor één van beide boeken, gaat onze voorkeur uit naar *De affectieve burger*, omdat daarin het overzicht en perspectief wat breder zijn. Het algemene kader (affect) komt naar ons idee niet goed uit de verf: de relatie met de afzonderlijke hoofdstukken wordt niet duidelijk en de conclusies zijn wat rommelig geschreven. Hierdoor blijven de op zichzelf interessante hoofdstukken toch enigszins in het luchtledige hangen. ■



# Het **dilemma** van de **stemcomputer**

**Onlangs heeft de Commissie-Van Beek haar advies over de mogelijkheden van elektronisch stemmen uitgebracht. Is dit probleem nu bij de verkiezingen opgelost?**

In 2006 ontstond er paniek wegens het gevaar van 'afluisteren' van stemcomputers door elektromagnetische uitstraling. Uit het onderzoek dat daarop volgde bleek, dat er meer aan de hand was bij de controleerbaarheid van het verkiezingsproces. In 2009 besloot de ministerraad om vanaf 2009 geen stemcomputers meer toe te staan.

## Experimenteren

Vooraf gemeenten werden met dat besluit geconfronteerd, omdat de stap terug naar potlood en stembiljet van grote betekenis was voor de uitvoeringspraktijk. Zij waren dan ook nieuwsgierig naar de uitkomsten van het advies, omdat zij in het verleden hadden ervaren dat de inzet van ict in de uitvoeringspraktijk van verkiezingen vele voordelen biedt. Zou de stemcomputer weer terug kunnen komen? Hun teleurstelling was groot. De commissie zet de deur nog niet open voor herinvoering van de stemcomputer. Zij doet wel het voorstel met stemprinter en scanner te gaan experimenteren.

Of de uitvoeringspraktijk hiermee gebaat is, is rond uit twijfelachtig. Bovendien is een stemprinter eigenlijk niets anders dan een stemcomputer. Waarom dan wel een stemprinter in het verkiezingsproces accepteren en niet een stemcomputer?

## Geschiedenis

In Nederland werd al in 1966 de mechanische stemmachine, in 1978 de elektronische variant en in 1991 de stemcomputer ingevoerd.<sup>1</sup> Nagenoeg alle

gemeenten gebruikten tot 2007 tijdens verkiezingen stemcomputers. In ieder stembureau werden één of meerdere stemcomputers geplaatst. De meeste stemcomputers in Nederland werden door Nedap (85% in 2001) en door Sdu (10% in 2006) geleverd. De Sdu-computers werkten als gewone pc's, die van Nedap waren speciale apparaten met computeronderdelen.

Gemeenten waren zeer tevreden met de komst van de stemmachines/computers. Zij kregen een instrument in handen om de uitvoering van de verkiezingen te verbeteren: beter beheersbaar, lagere uitvoeringskosten, minder vrijwilligers, langere openstellingen van stemlokalen en snellere uitslagverwerking. Ook kiesgerechtigden zagen de voordelen. Rond de eeuwwisseling werd de stemmachine/computer nagenoeg bij alle gemeenten ingezet. Niet veel later werd de pressiegroep 'wijvertrouwenstemcomputersniet' opgericht. Hun doel was de samenleving duidelijk te maken dat het gebruik van stemcomputers onverantwoord is, dat de controleerbaarheid van het stemproces wordt ondermijnd. Hun acties hebben effect gehad. Het 'afluisterschandaal' in 2006 was de directe aanleiding eerst een bepaald type stemcomputer in de ban te doen.

Later nadat commissies (Hermans, Korthals Altes) hadden bevestigd dat de controleerbaarheid van het verkiezingsproces met de toen aanwezige generatie van stemcomputers niet kon worden geborgd, besloot de ministerraad om vanaf 2009 weer met het potlood te gaan stemmen voor alle verkiezingen die onder de Kieswet vallen.<sup>2</sup> In 2007 deed de Commissie-Korthals Altes onderzoek naar de inrichting van het verkiezingsproces. Dat advies bevatte een aantal belangrijke resultaten.

<sup>1</sup> R. de Jong & N. van Driel, Oude Discussie over stemcomputers, in *Openbaar bestuur* 2013 (23) 10, p. 25-29.

<sup>2</sup> Commissie-Hermans, *Stemmachines: een verweesd dossier*; Commissie-Korthals Altes, *Stemmen met vertrouwen*.

Ten eerste beschreef de commissie aan welke eisen een verkiezingsproces dient te voldoen, te weten: waarborgen voor transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Ten tweede toonde de commissie aan dat de toen aanwezige verkiezingspraktijk met stemcomputers daaraan niet voldeed, met als gevolg het eerder genoemde ministerraadsbesluit. Ten derde opperde de commissie een nieuwe mogelijkheid om toch iets met ict in het stemlokaal te doen. Namelijk met stemprinter en scanner (stemmenteller). Een vervolgonderzoek werd aanbevolen. Het onderzoek van de Commissie-Van Beek is hierop het vervolg.

### Verkiezingsproces en ict

Maar liefst veertig jaar zijn in Nederland bij verkiezingen die vallen onder de Kieswet stemmachines en stemcomputers gebruikt. Gedurende die periode zijn forse verbeteringen in de uitvoering van verkiezingen doorgevoerd. Zo nam het aantal ongeldige stemmen fors af. Een stembiljet met daarop geschreven de naam van de persoon waarop is gestemd, kan vanwege de procedure niet bij de telling worden meegenomen, terwijl er geen enkele twijfel bestaat op wie is gestemd. Met de stemmachine en -computer waren die problemen voorbij.

Ook mogelijke fraude met nagemaakte stembiljetten kon niet meer. Daarnaast namen de kosten voor de uitvoering af en durfden gemeenten het zelfs aan om langere openingstijden van een stemlokaal te faciliteren. Bovendien kon bij het verwerken van de stemmen met de stemcomputer een enorme tijdswinst worden behaald. Toch moest de stemcomputer in de ban en kwam de uitvoeringspraktijk van voor de jaren zeventig weer terug.

Het probleem van ict zit niet in de uitvoeringspraktijk. Daarvoor zijn overduidelijk aantoonbare bewijzen. Het probleem met het inzetten van ict zit in de inrichting van het verkiezingsproces en de waarborgen waaraan die inrichting moet voldoen.

Eigenlijk is er één fundamenteel probleem. Alle andere problemen zijn oplosbaar. Het probleem is de *black box*-situatie. Deze ontstaat zodra een kiezer in vrijheid (in het stemhokje) zijn stem aan de computer toevertrouwt, waarbij de uitgebrachte stem niet meer naar die kiezer herleidbaar mag zijn (stemgeheim). Dan moet de kiezer op de deugdelijke wer-



GerardM | Wikipedia

Stemcomputer in Nederland in 2004

## Veertig jaar zijn in Nederland bij verkiezingen stemmachines en stemcomputers gebruikt

king van de computer vertrouwen en is er geen alternatief om dat vertrouwen te bevestigen.

Bij alle andere processen in de samenleving is dat alternatief er wel, veelal ingericht met papieren afschriften. Vanwege het stemgeheim is dat bij verkiezingen onmogelijk. Het stemgeheim moet hoe dan ook worden geborgd en dat kan niet zonder welke vorm van papieren vastlegging dan ook. Dit is een fundamenteel probleem dat kleeft aan de inzet van ict bij verkiezingen. Dit probleem was er al toen Nederland massaal van de stemcomputer gebruik maakte. Het zal nooit verdwijnen of worden opgelost. In de periode dat delegaties uit de hele wereld naar Nederland kwamen om te zien hoe hier met een stemcomputer werd gestemd en die ronduit lovend waren, bestond dat probleem al. Toentertijd was het echter voor niemand een probleem, ook niet voor de Organization for Security and Co-operation in Europe c.q. het Office for Democrat Institutions and Human Rights, dat verslag deed van de Tweede Kamer verkiezingen op 22 november 2006.

### Straling

Daarnaast zijn er ook andere problemen. Zo bestaan computers (eenvoudig gesteld) uit hardware en programmatuur. Beide zijn manipuleerbaar, soms vrij eenvoudig, zoals bij programmatuur. Het inzetten van een stemcomputer vereist dan ook een zorgvuldig stelsel van certificering en testen voordat zo'n computer kan worden toegelaten als betrouwbaar instrument voor een verkiezing. Ook het publiceren van de broncode van gebruikte programmatuur en effectief toezicht op het gehele stelsel horen daartoe.

## Honderd procent controleerbaarheid is met stemcomputers niet mogelijk

Helaas werden in het verleden niet alle procedures en regels gevolgd. Ook bleek de toenmalige leverancier niet bereid de broncode van de programmatuur openbaar te maken, waardoor de controleerbaarheid van het verkiezingsproces (bovenop het *black box*-principe) extra werd geschaad. Verder geven apparaten met elektronica elektromagnetische straling af. Als die straling voldoende sterk is, kan die worden opgevangen en geanalyseerd.

Ook koperen kabels hebben deze handicap. Tijdens verkiezingen in 2006 is met speciale apparatuur de elektromagnetische straling van een stemcomputer buiten een stemlokaal opgevangen en geanalyseerd. Daardoor kon in sommige gevallen worden vastgesteld op welke partij in het stemlokaal werd gestemd. Ofschoon slechts in enkele gevallen het stemgedrag kon worden achterhaald, was dit incident voldoende aanleiding op dat moment een bepaald type stemcomputer te verbieden.

Het voorval betekent niet dat er geen computers zijn te maken waarbij de elektromagnetische straling onder bepaalde grenswaarden blijft, en uitstraling achterwege blijft. Bovendien lijkt het risico van uitstraling via effectief toezicht, wat een aantal gemeenten na dat incident ook daadwerkelijk heeft gedaan, uiterst beperkt en goed beheersbaar.

### Advies Commissie-Van Beek

In haar rapport adviseert de commissie onder strikte voorwaarden de mogelijkheden van de stemprinter en scanner te verkennen. Met de stemprinter bepaalt de kiezer in het stemhokje zijn keuze, waarna die

wordt afgedrukt. Als de afdruk correct is, deponeert de kiezer die (het equivalent van het ingevulde stembiljet) in de stembus. Omdat alle prints op uniforme wijze worden afgedrukt, kunnen de stemmen met behulp van een scanner relatief eenvoudig worden geteld. Maar het rapport bevat een aantal kwetsbaarheden.

Het eerste kwetsbare punt is dat de commissie de stemprinter niet ziet als een stemcomputer. De stemprinter bevat uiteraard geen opslaggeheugen. De kiezer kan de afdruk zien voordat zijn stem in de stembus wordt gedeponeerd. Maar is hiermee het fundamentele probleem van de *black box* opgelost? Criticasters zullen dit ontkennen. Hoe weet de kiezer welke printtechniek is gebruikt en hoe lang de inkt houdt? Misschien is de stemprinter wel zodanig geprogrammeerd dat het stembiljet twee afgedruken bevat: één leesbaar voor de mens, de ander leesbaar voor de scanner. Wie garandeert dat er niet met de programmatuur van de stemprinter is geknoeid?

Verkiezingen moeten betrouwbaar zijn. Al zou de stemprinter deugdelijk functioneren, dan nog biedt deze situatie de gelegenheid het verkiezingsproces te frustreren. Wat moet het hoofd van het stembureau zeggen als een kiezer twee keer achter elkaar meldt dat de stemprinter niet de juiste naam heeft afgedrukt? Niemand kan bewijzen dat de kiezer liegt en dus moet het wel aan de stemprinter liggen. Nog erger, wat als tegenstanders van de stemprinter zich hebben verenigd en op verschillende plaatsen in ons land de situatie, zoals hiervoor geschetst, ontstaat? Tegen deze achtergrond zou het beter zijn geweest wanneer de commissie deze vorm van elektronisch stemmen gelijk had gesteld aan het stemmen via een stemcomputer.

Verder adviseert de commissie een controletelling uit te voeren; naast het tellen van de stemmen met een scanner, ook een handmatige telling. Ook dit is een kwetsbaar punt, te meer omdat het in de praktijk bewezen is dat computers nauwkeuriger tellen dan mensen. Het verplicht uitvoeren van een controletelling in ieder stemlokaal leidt per verkiezing onherroepelijk tot een aantal afwijkingen tussen door de computer getelde totalen en door de mens getelde totalen. Dit zal invloed hebben op het gevoel van betrouwbaarheid. De Kiesraad heeft dit punt ook opgemerkt en neemt het advies van de commissie dan ook niet over. Analyse van het advies leert dat commissie zich misschien te veel heeft laten leiden door het eerder

uitgebrachte advies van de commissie Korthals Altes, door aan de combinatie stemprinter en scanner andere karakteristieken toe te kennen dan de stemcomputer.

### Besluit

Het advies zal voer zijn voor iedereen die tegen de inzet van ict in het stemlokaal is. Het advies bevat kwetsbaarheden die het reëel maken dat de tegenstanders het pleit wederom winnen. Honderd procent controleerbaarheid is bij een verkiezing met

stemcomputers nu eenmaal niet mogelijk.

Deze angel kan er alleen maar worden uitgehaald door de volgende keuze te maken. De samenleving kan een verkiezingsproces prefereren dat honderd procent controleerbaar is, maar waarbij de uitvoeringspraktijk de nodige kwetsbaarheden in zich draagt. De samenleving kan anderzijds voor een verkiezingsproces kiezen dat nagenoeg controleerbaar is, maar waarbij de uitvoeringspraktijk beter beheersbaar, sneller, goedkoper en minder fraude- en foutgevoelig is. ■

## Vlaams dubbelhuwelijk

In een lange periode ontwikkelde een groot gebied wat nu Vlaanderen heet, zich tot een rijk en dichtbevolkt gebied van West-Europa met een netwerk van steden, kloosters en jaarmarkten waar handel en nijverheid tot grote bloei kwamen en Brugge tot een forse handelsstad uitgroeide. Het graafschap Vlaanderen ontstond in Noordwest-Gallië, dat een aantal decennia voor de jaartelling door Julius Caesar (100-1044 v.Chr.) werd veroverd. De Romeinen legden heerwegen aan en introduceerden landbouwtechnieken. Er ontstond een levendige handel. Rond het jaar 400 na Christus trokken 'barbaren' de regio in, wat leidde tot chaos en economische neergang. Dit duurde totdat de Franken, met name onder Karel de Grote veel macht verwierven en het Karolingische Rijk stichtten. Karel de Grote liet in het hele rijk kastelen bouwen en verdeelde het Frankische Rijk in honderden gouwen. Na de dood van Karel in 814 brak een machtsstrijd tussen zijn opvolgers uit. Dit leidde tot een driedeling die in 843 in het Verdrag van Verdun werd bekrachtigd. Gerben Graddesz Hellinga schreef een boek over wat er daarna gebeurde: *Graven van Vlaanderen. Vlaamse vorsten in woord en beeld, 862-1795* (Walburg Pers). De illustratie toont de sluiting van het dubbelhuwelijk tussen Margareta van Beieren met Jan zonder Vrees en tussen Willem van Oostervant met Margaretha van Bourgondië, waarmee uiteindelijk het Bourgondische Huis de Vlaamse en Nederlandse gewesten verwierf.



# Inkomensbescherming

**De titel van dit boek laat weinig aan de verbeelding over. Het gaat inderdaad over de toekomst van de sociale zekerheid in termen van provisie, preventie en participatie. Weliswaar gaat het ook voor een belangrijk deel over het heden en verleden, maar dat is omdat de auteurs – zoals ze zelf stellen – ‘over de toekomst [van de sociale zekerheid] willen nadenken vanuit een grondige kennis van het huidige systeem’.**

Nicolette van Gestel, Emmie Vossen, Shirley Oomens en David Hollanders, *Toekomst van de sociale zekerheid. Over provisie, preventie en participatie*, Den Haag: Boom Lemma, 2013



**H**et lijkt geen twijfel dat bij de auteurs inderdaad een grondige kennis van het huidige systeem aanwezig is. Het boek bevat een uitgebreid en gedegen overzicht van de regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Op al deze terreinen komen bovendien de zogenoemde drie P's aan de orde: hoe is de inkomensbescherming en dienstverlening geregeld (provisie), wat doen betrokken partijen ter voorkoming van de risico's (preventie) en welke mogelijkheden hebben burgers om zelf invloed uit te oefenen (participatie). Tegelijkertijd roept deze bespreking van wetenschap-

pelijke literatuur en beleidsdocumenten de vraag op voor welk publiek het rapport is geschreven. Voor de ingewijde lezer duurt het vrij lang voordat het boek echt op gang komt en er iets nieuws te lezen valt. Voor het algemene publiek of bijvoorbeeld eerstejaarsstudenten zijn her en der juist een langzamere opbouw en meer toelichting wenselijk. Wat de auteurs duidelijk maken is dat in het huidige systeem de risicobescherming voornamelijk is voorbehouden aan werknemers met een vast contract, terwijl een groeiende groep werkenden (zzp'ers en mensen met een flexibel arbeidscontract) buiten de boot dreigt te vallen. Daarnaast is er weinig aandacht voor individuele keuzevrijheid en mogelijkheden om zelf invloed uit te oefenen, waar met name hoger opgeleiden behoefte aan zouden hebben. Als oplossing wordt ingezet op een driepijlermodel, zoals nu voor de ouderdomspensioenen geldt, voor alle drie besproken risico's en toegankelijk voor alle werkenden, inclusief zzp'ers en flexwerkers. Een algemene basisvoorziening, met daarbovenop een aanvullende collectieve verzekering en eventueel een vrijwillige individuele regeling, zou leiden tot minder ongelijkheid tussen burgers in inkomensbescherming en zou bovendien meer ruimte bieden voor individuele keuzemogelijkheden.

## Spaarsysteem

Dit voorstel klinkt in eerste instantie doordacht en is misschien zelfs praktisch haalbaar. Of het uiteindelijk iets anders oplevert dan het huidige stelsel, valt echter te betwijfelen. In het geval van het werkloosheidsrisico, bijvoorbeeld, zal de basisvoorzie-



ning vergelijkbaar zijn met de huidige bijstandsuitkering en zijn werknemers verplicht premie te betalen om zo nodig aanspraak op een hogere uitkering te kunnen maken. Aan dit spaarsysteem kunnen ook zzp'ers deelnemen. Zij dienen dan een deel van hun omzet te investeren. Dit is het punt waar de redenering mank dreigt te lopen. De zelfstandigen die de grootste risico's lopen zullen hier immers het minst toe bereid zijn, bijvoorbeeld omdat zij het zich financieel niet kunnen veroorloven. Een alternatief is de bijdrage verplicht te stellen, maar dit druist in tegen het principe van keuzevrijheid en zal bovendien forse uitvoeringskosten met zich meebrengen. Voor oproep- en uitzendkrachten en voor werknemers met een tijdelijk contract geldt hetzelfde bezwaar: juist degenen die de inkomensbescherming het meest nodig hebben, zullen het minst in staat zijn te sparen voor een uitkering bovenop de basisvoorziening.

### Gedegen onderzoek

Daarmee zijn het dus toch weer dezelfde groepen die er het meest bekaaid van af komen.

In dit boek gaat het om een gedegen onderzoek dat weliswaar vrij taai is, maar een interessant thema aankaart. Dat de auteurs menige kritische

## Zzp'ers en mensen met een flexibel arbeidscontract dreigen buiten de boot te vallen

kanttekening plaatsen, zowel bij beleidsmaatregelen die in het verleden zijn ingevoerd als bij de hervormingen die voor de nabije toekomst op stapel staan, is een pre. Nu maar hopen dat betrokken partijen zich deze kritiek ook ter harte nemen. ■

## Geschiedenis van Nederland

Het huidige Nederland bestond vóór de negentiende eeuw uit gewesten met ieder hun eigen bestuur en regeringsvorm. Deze gewesten onderhielden door de geschiedenis heen onderlinge relaties, soms samenwerkend, soms rivaliserend. Nadien bleef in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat de kern van die staatsvorm behouden. In *Geschiedenis van Nederland. Het verhaal van prehistorie tot heden* (Walburg Pers) beschrijven Anne Doedens, Yolande Kortlever & Liek Mulder de totstandkoming en ontwikkeling van ons land. Belangrijke keerpunten worden belicht, zoals de Opstand, vaak aangeduid als de meer omvattende Tachtigjarige Oorlog met de onafhankelijkheidsverklaring (Plakkaat van Verlatinghe), de opvolgende periode van grote voorspoed in de Gouden Eeuw, de Franse tijd die het einde betekende van de Republiek die al lange tijd in verval was geraakt, de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 en de Belgische revolutie in 1830, waarna ons land zo ongeveer zijn huidige vorm behield. De schoolplaat is gemaakt door J.H. Isings en toont Willem van Oranje (staand) in de Raad van State in het Hof van Brabant,

een Bourgondisch paleis in Brussel, op 31 december 1564. Tegenover de prins zit landvoogdes Margaretha van Parma, aan de rechterhand de graven van

Egmond en Hoorne. De andere heren aan tafel behoren tot de adel. Op de achtergrond staan de leden van de Grote Raad van Mechelen.



# Mythes rond **sociale innovatie**

In verhalen over sociale innovatie wordt vooral aandacht besteed aan *best practices* en succesverhalen.

Maar de praktijk is anders.

**S**ociale innovatie is in de context van de recente economische crisis een steeds belangrijker beleidsthema geworden. De ernst en hardnekkigheid van sociale problemen hebben eens te meer duidelijk gemaakt, dat naar onconventionele oplossingen moet worden gezocht. Zulk soort vernieuwing is op zichzelf niets nieuws, maar onder de noemer van sociale innovatie heeft het de afgelopen jaren in toenemende mate aan zichtbaarheid en erkenning gewonnen.

## Ontstaan sociale innovaties

Onlangs merkte de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid in een advies op, dat de kennis rond het thema versnipperd is en dat we te weinig weten over wat al dan niet werkt. Deze constatering moet enigszins worden gerelativeerd. We weten reeds veel, zeker internationaal, zij het dat dit in het merendeel van de gevallen niet onder de noemer van sociale innovatie valt.<sup>1</sup> Ook heeft vooral de Europese Unie veel onderzoek naar dit thema laten verrichten. Niettemin is het een terechte opmerking dat er op het punt van systematiek en effectmeting nog veel te winnen is.

Het Europese project 'Welfare Innovations in the Local Context' komt daar deels aan tegemoet. Het gaat om onderzoek naar sociale problemen in Europese steden, hoe in reactie daarop sociale innovaties zijn ontstaan en hoe deze zich tot stedelijk beleid verhouden. De resultaten zijn verkrijgbaar in de vorm van video's en rapportages. Het onderzoek laat zien dat de ronkende verhalen deels met een korrel-

tje zout moeten worden genomen. Gangbare beelden blijken vertekend te zijn.

## Terreur van succes

In de publiciteit gaat de aandacht meestal uit naar succesvolle, wijdverspreide voorbeelden, zoals in Housing First, een aanpak van dakloosheid die uit de VS is overgestoken en inmiddels in veel landen naar tevredenheid wordt toegepast: van lokaal initiatief tot wereldhit.

Het is het soort inspirerende verhalen waar een mens graag mee op een podium staat, maar nauwelijks representatief is voor sociale innovaties in het algemeen. De meeste blijven lokaal en overleven slechts enkele jaren. Dat geldt in het bijzonder voor initiatieven die door burgers en niet vanuit professionele organisaties zijn opgestart. Dat is in zekere zin het tegendeel van wat met een idee als de participatiesamenleving wordt beoogd.

Is het erg dat successen verreweg de meeste aandacht krijgen? Is het niet logisch om juist aandacht aan *best practices* te besteden? Het is natuurlijk belangrijk om goede ideeën te verspreiden en over mogelijkheden voor opschaling na te denken. Het is immers maatschappelijk uiterst inefficiënt om steeds opnieuw dezelfde oplossingen te moeten uitvinden (wat vaak gebeurt). Tegelijkertijd is het ook een risico, want de eenzijdige nadruk op succes is uiteindelijk een belemmering voor initiatief en kan tot eenzijdigheid in het beleid leiden.

## Bezwaren

Om te beginnen kan er veel van fouten worden geleerd. Het gebeurt echter zelden dat iemand in het lezingencircuit optreedt met verhalen over wat hij of

<sup>1</sup> AWT, *De Kracht van Sociale Innovatie*, 2014.

zij allemaal verkeerd heeft gedaan. Een dergelijk optreden krijgt in Nederland al snel het karakter van een biecht, een reden tot schaamte in plaats van een mogelijkheid om te leren.

Dat is een uiting van een wijdverbreid ongemak rond falen, zoals de verschillende manieren waarop in de Verenigde Staten en in Nederland tegen een faillissement wordt aangekeken. Mijn complimenten voor degene, die het aandurft om een lezingenreeks door falende leiders en mislukte managers te organiseren. Het zou ons land een dienst bewijzen, want fouten mogen maken is een basisvoorwaarde voor innovatie.

Een ander punt is dat het soms niet duidelijk is wat als succes of falen moet worden beschouwd. Typisch voor dit soort maatschappelijke initiatieven, zo blijkt uit het onderzoek, is dat ze zelden worden geëvalueerd. Meestal worden er vooraf geen concrete doelstellingen geformuleerd. Misschien moeten we daar dankbaar voor zijn - het zijn tenslotte geen ambtelijke initiatieven. De eenzijdige nadruk op succesverhalen verdoezelt echter, dat achter sociale innovaties vaak meningsverschillen schuil gaan en dat betrokkenen het niet altijd eens zijn over de vraag of een initiatief een prestatie of een mislukking is geworden.

In wezen is dat niet verrassend. Volgens gangbare definities gaat sociale innovatie gepaard met een verandering in sociale relaties. Gangbare patronen worden doorbroken en maatschappelijke partijen - overheden, burgers, bedrijven, organisaties uit het middenveld - komen anders tot elkaar te staan.

Zouden we dat sociale verandering noemen, dan is het logisch dat daarmee ook de machtsverhoudingen zich wijzigen en dat de verandering naast steun ook verzet oproept.

Noemen we het echter sociale innovatie, dan wordt de verandering automatisch vooruitgang. En wie wil er tegen vooruitgang zijn? In dat soort termen wordt veelal gesproken over barrières voor sociale innovaties, in plaats van dat verzet wordt gezien als onderdeel van een politieke discussie, waarin wordt bepaald of een bepaalde aanpak wel gewenst is. Dat, in combinatie met weerzin om fouten te tonen, kan sociale innovatie tot een tamelijk benauwende retoriek maken.

Een laatste bezwaar tegen de nadruk op succesverhalen is, dat het collectieve effect van kleinschalige, tijdelijke en landelijk nauwelijks opgemerkte, inno-

vaties vermoedelijk veel groter is dan dat van publiciteitstrekkers. Dat is meer dan een moreel pleidooi, want het heeft concrete consequenties voor beleid.

Het beleid van de Europese Unie en nationale staten ten aanzien van sociale innovaties legt de nadruk op de opschaling en verspreiding van veelbelovende initiatieven. Dat is ook daadwerkelijk belangrijk, maar evenzeer van belang is dat steden het potentieel hebben om voortdurend nieuwe, kleinschalige initiatieven te genereren, ook als die geen groeipotentieel hebben. Die ambities hoeven elkaar niet te bijten, maar ze kunnen in tegenspraak zijn wanneer opgeschaalde oplossingen van bovenaf worden opgelegd.

### Steun overheid

In steden met een open bestuurlijke cultuur hebben initiatiefnemers de meeste kans op erkenning en ondersteuning. De factoren die tot een dergelijke open-

## Ronkende verhalen moeten deels met een korreltje zout genomen worden

heid leiden zijn divers. Deels heeft dat te maken met constitutionele verhoudingen.

In landen waar lokale overheden een grote mate van staatsrechtelijke autonomie hebben, is het gemakkelijker een eigen aanpak te ontwikkelen, waarin initiatieven van onderop een rol spelen. Ook bestuurlijke tradities spelen een rol. Er mag dan geklaagd worden over Nederlands regentendom, in sommige landen (Oost- en Zuid-Europa) ligt samenwerking tussen gemeenten en de *civil society* nog veel lastiger.

Niettemin blijken ook steden met ongunstige uitgangskondities tot vernieuwing in staat te zijn. De belangrijkste factor is dat de benodigde politieke en ambtelijke wil kan worden gemobiliseerd om initiatieven te steunen (of ze althans niet in de weg te staan).

Lokale overheden zijn daarin overigens tamelijk selectief. Ook op dat punt moet een mythe worden ontkracht. Volgens optimistische commentaren ligt sociale innovatie direct in het verlengde van economische ambities. Dit gaat echter slechts ten dele op.

De aard van de vernieuwing is mede bepalend voor de mate van steun van de overheid.

Gaat het om initiatieven die passen bij stedelijke ambities om aantrekkelijk en hip te zijn voor de welvarende middenklasse (bijvoorbeeld *urban gardening*), dan is het eenvoudig de handen ineen te slaan. Gaat het daarentegen om radicalere vormen van initiatief, die groepen in de marge mobiliseren en een uitgesprokener politieke lading hebben, dan blijkt steun minder vanzelfsprekend. Dit is natuurlijk niet meer dan logisch, maar in de controverse-loze retoriek van sociale innovatie zouden we dat bijna vergeten.

### Verspreiding goede ideeën

Een tweede mythe die hardnekkig is, is die van sociale innovatie als toverdrank. Hebben we eenmaal het recept, dan laten we het drankje brouwen en hebben we de oplossing voor ons probleem. Daar-

niet representatief voor de overgrote meerderheid van de burgers en professionals achter sociale innovaties, ook niet in de Angelsaksische wereld.

### Context

Dat betekent dat het belangrijk is dat anderen de ambassadeursrol overnemen. Bij sociale innovatie geldt bij uitstek, dat de rol van intermediaire personen en organisaties van essentieel belang is voor een effectieve kennisverspreiding. Wie dat moeten zijn, staat op voorhand niet vast en hangt sterk samen met de lokale context. Allerlei soorten van partijen kunnen die rol op zich nemen, als ze daarvoor de juiste combinatie van vaardigheden en middelen hebben.

Een onderscheidend kenmerk van sociale innovaties is dat ze sterker contextgebonden zijn dan hun economische of technologische tegenhangers. Ze zullen meestal moeten worden 'vertaald' om op een andere plaats effectief te kunnen zijn. Gevallen waarin een initiatief rechtstreeks naar een andere plaats wordt gekopieerd, bijvoorbeeld via een vorm van *social franchising*, zijn de uitzondering en niet de regel. Het gaat dan veelal om relatief simpele zaken waarbij geen noodzaak is voor specialistische vaardigheden of hoge kosten. De ooit in Rotterdam bedachte buurtmoeders zijn daar een voorbeeld van.

In de meeste gevallen zal er echter moeten worden geknutseld en geschaafd, wil een innovatie ergens anders passen. Het is inefficiënt het wiel steeds opnieuw uit te vinden, maar de metafoor van het wiel is hier misleidend. Sociale innovatie is geen fysiek product, maar een manier om problemen op te lossen waar verschillende partijen bij betrokken zijn, vaak in een complexe onderlinge verhouding. Een project dat langdurig werkloze jongeren aan het werk helpt kan niet onversneden van pakweg Berlijn naar Barcelona worden verplaatst, hoe zinvol ook, want er zijn grote verschillen in relevante factoren: een ander onderwijssysteem, lokale arbeidsmarkt, regels omtrent werk en werkloosheid, bevoegdheden voor lokale instanties, ambtelijke cultuur en als het tegengit ook een andere dominante politieke stroming. Logischerwijze vindt de meeste kennisverspreiding binnen landen plaats, maar ook daar zijn de verschillen vaak aanzienlijk, soms alleen al vanwege personen die op de juiste of verkeerde plaats zitten. Wil het slagen, dan moet het onderliggende idee worden losgeweekt van de vorm en moet iets nieuws worden geknutseld. Het is het verschil tus-

## Sociale innovatie is geen toverdrank

mee is onze belangrijkste opgave te zoeken naar dat recept en de kennisverspreiding zo goed mogelijk te organiseren.

Dat laatste is zeker een belangrijk element van de innovatiestrategie, maar wederom dreigt een eenzijdigheid in het beleid, die uiteindelijk de effectiviteit ervan in de weg staat. Om dat te begrijpen moeten we terug naar de vraag wat nou typisch is voor sociale innovaties. Het is verhelderend om een vergelijking te maken met innovatie in een marktcontext. Een bedrijf als pakweg Apple maakte de iPad niet voor de lokale markt in Cupertino of zelfs in Californië. Het primaire doel is verspreiding naar zoveel mogelijk plekken in de wereld.

Bij sociale innovaties is dat wezenlijk anders, want typerend daarvoor is juist dat ze meestal ontworpen zijn om een specifiek lokaal probleem op te lossen. Lokale initiatiefnemers zijn er over het algemeen niet op uit hun formule in London of Tokyo te verkopen. Ze zullen gevleid zijn door aandacht in andere contreien, maar het is niet hun primaire drijfveer.

Het beeld van de boeken schrijvende, TedXende *social innovator* is sterk bepaald door een Angelsaksisch beeld van de ondernemer, maar het is beslist

sen het in elkaar zetten van een IKEA-kast en ambachtelijk handwerk.

### Fundamentele vraag

Dat roept de fundamentele vraag op, wat nu precies het onderscheid is tussen het bedenken en het overnemen van een innovatie. Om terug te keren naar het voorbeeld van de iPad: daarbij is dat vrij duidelijk. Het bedrijf heeft de machine bedacht en ik ben in staat hem te bedienen. Bij een maatschappelijk initiatief ligt dat anders, omdat degenen die dat in hun eigen stad willen invoeren, het deels zelf nieuw moeten vormgeven, zodat het past bij de lokale omstandigheden. Hoe ingewikkelder de materie, hoe moeilijker het wordt.

Een formule als Resto van Harte breidt zich relatief eenvoudig uit, omdat het een soort initiatief is dat goedkoop is, geen specialistische kennis vereist en (voor Nederlandse begrippen) regelarm is. Gaat het om een initiatief in een sector met een hoge regel-drukke, zoals in Nederland de kinderopvang of de zorg, dan ligt dat anders. Dan moet er harder worden gewerkt om een elders succesvolle formule naar de eigen omgeving om te zetten.

Uit het Europese onderzoek blijkt, dat veel van dat harde werk plaatsvindt voordat een nieuwe aanpak of methodiek ten tonele verschijnt. Er is een veelal onzichtbaar, maar noodzakelijk proces dat de weg effent voor de invoering van een innovatie. Pas als er mensen zijn gaan praten, als er een gedeeld probleembesef is ontstaan en als er bereidheid is tot samenwerking met elkaar, pas dan ontstaat een situatie waarin innovatie mogelijk wordt. Zelfs de mooiste bloem ontspruit niet in onvruchtbare grond.

Het eigenlijke idee (de briljante aanpak van het probleem uit stad X) is uiteindelijk minder belangrijk dan de wil om er samen uit te komen. Dat betekent dat wie zich blindstaart op het magische concept, de plank mislaat. Het overschat ook de nieuwigheid van sociale innovaties, want soortgelijke ideeën blijken veelal onafhankelijk van elkaar op verschillende plaatsen te zijn ontstaan. De werkelijk belangrijke verandering is de mate waarin lokale partijen voor elkaars ideeën en inbreng open staan.

### Besluit

Sociale innovatie is geen snelle oplossing voor maatschappelijke problemen, maar een langdurig traject dat zich beperkt laat sturen. Een specifieke probleem aanpak is één onderdeel van de oplossing en kan slechts werken in een goede bedding.

Resto van Harte



*Een formule als Resto van Harte breidt zich relatief eenvoudig uit, omdat het goedkoop is, geen specialistische kennis vereist en regelarm is*

Om te beginnen moet er lokaal de ruimte zijn om op sociale innovaties in te haken. Elke stad moet noodzakelijkerwijs een eigen weg kiezen. Dat pleit voor de huidige trend om meer verantwoordelijkheden naar lokale overheden over te hevelen, mits centrale sturing daarmee ook daadwerkelijk afneemt en niet via de achterdeur wordt versterkt. Al dan niet bewust wordt sociale innovatie vaak ge-

## Wie zich blindstaart op het magische concept slaat de plank mis

spiegeld aan de logica van staat en markt. Via opschaling en kennisverspreiding moet innovatie worden uitgerold en breed ingevoerd. Maar groei is slecht weggelegd voor een kleine minderheid van initiatieven. Vanuit een oogpunt van effectiviteit is het belangrijker dat steden in staat zijn steeds weer nieuwe experimenten en initiatieven te genereren. Fouten en mislukkingen moeten daarbij met liefde worden omarmd, want succes kan niet bestaan zonder zijn spiegelbeeld. ■



# Publiek-private samenwerking

**Publiek-private samenwerking is in de praktijk een kansrijk instrument om (maatschappelijke) doelen te realiseren. Maar het voldoet vaak niet aan de verwachtingen.**

**O**verheidsorganisaties zijn bureaucratische papiermolens, bedrijven zijn slechts geïnteresseerd in winst. Wie verder durft te kijken dan deze vooroordelen, ontdekt dat het juist de verschillen zijn die samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven interessant maken. Publieke partijen hebben bijvoorbeeld toegang tot doelgroepen en beschikken over een geloofwaardig maatschappelijk imago. Private partijen zijn vaak sterk op het gebied van innovatie en marketing.

## Alliantiemodel

In de Nederlandse praktijk komen grofweg twee hoofdvormen van PPS voor.<sup>1</sup> Bij het concessiemodel is de publieke partij vaak de probleemeigenaar, vervult zij de rol van opdrachtgever. De contractuele afspraken staan in de samenwerking centraal. Na het opstellen van het contract vindt voornamelijk interactie plaats over planning, budget en kwaliteit. Deze vorm wordt vaak gebruikt bij complexe infrastructuure projecten.

Het alternatieve model is het alliantiemodel. Publieke en private partners werken op gelijkwaardige basis samen. Zij beslissen, plannen en werken samen, delen risico's en opbrengsten en zijn gezamenlijk voor de resultaten verantwoordelijk. De afspraken worden in een contract vastgelegd. Vertrouwen functioneert als smeerolie en draagt bij aan betrokkenheid, flexibiliteit en aanpassingsvermogen van de partners. Van het begin tot het einde van de samenwerking staan gelijkwaardigheid en open communicatie centraal.<sup>2</sup>

## Voor- en nadelen

Publieke partijen gebruiken PPS om hun taken efficiënter en effectiever uit te voeren. Een PPS geeft hen toegang tot kennis, financiële middelen, netwerkcontacten en marketing- en communicatiekracht van private partijen. Een PPS kan ook bijdragen aan het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak.

Private partijen zien PPS als middel om hun concurrentiepositie te versterken. Een PPS heeft een positieve invloed op de zichtbaarheid en positionering van een onderneming. Ook concretiseert een PPS activiteiten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een PPS stelt private partijen in staat met creatieve en innovatieve oplossingen te experimenteren en geeft toegang tot bestaande en nieuwe doelgroepen.

Door de uiteenlopende doelen en achtergronden tussen publieke en private partijen is echter de kans op conflicten in de samenwerking ingebouwd.<sup>3</sup> De resultaten op korte termijn, maar ook op lange termijn voldoen vaak niet aan de verwachtingen. Een succesvolle PPS vraagt om financiële, materiële en tijdsinvesteringen, middelen die niet altijd beschikbaar zijn. De PPS-ambities worden vaak geuit in beleid en strategie, de uitvoerenden binnen de organisaties beschikken echter veelal (nog) niet over de juiste samenwerkingscompetenties. Daarnaast zijn er specifieke risico's voor de partners. Door PPS verliest bijvoorbeeld een publieke partij volledige controle over de uitvoering van publieke taken. Een private onderneming zal meer openheid moeten geven dan gewenst is.

Waar een PPS-constructie een productief instrument lijkt, blijkt de praktijk weerbarstig te zijn. Het management van een PPS heeft als taak de verschillende belangen te verbinden en te behartigen, de krachten te bundelen en successen te verdelen. Leidende vragen zijn onder meer: wanneer is een PPS een geschikte samenwerkingsvorm, welke partner is ge-

1 Dierx, J., (2012), GGD en Publiek-private samenwerking. Binnen grenzen en buiten gebaande paden. Rapport: GGD West Brabant.

2 P. Vos & B. Tjemkes (2013), *Samen werken samen winnen: een aanpak voor het organiseren van publiek-private samenwerking*. Den Haag: Academic Services.

3 London, T., Rondinelli, D.A., O'Neill, H. (2006), Strange bedfellows. Alliances between corporations and nonprofits, in Shenkar, O. and Reuer, J.J. (red.) *Handbook of strategic alliances*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc, 353–366.

schikt en hoe de regie in te richten waarin alle belangen continu worden bewaakt? Het antwoord op dit type vragen verlangt van bestuurders en managers na te denken over het management van PPS. Om de potentie van een PPS ten volle te benutten, is proactief en integraal management vereist. Daarvoor kan de PPS-prestatieformule worden gebruikt: de prestatie van een samenwerking wordt bepaald door het systematisch gebruik maken van het PPS-raamwerk en rekening te houden met specifieke samenwerkingscondities en de aanwezige PPS-competenties van de organisatie.

### Prestatie

Een unieke eigenschap van een PPS is dat de partners drie doelen nastreven.<sup>4</sup> In een PPS streeft elke partij naar het behalen van individuele organisatie-doelen. Dat is de reden om als organisatie deel te nemen. Ook bepalen de partners het gezamenlijke doel van de samenwerking. Dat is het bindend element tussen de partners. Typerend voor een PPS is dat partijen daarnaast ook een bijdrage aan de oplossing voor een maatschappelijk probleem nastreven. Is elke partij op de hoogte van de individuele, de gezamenlijke en de maatschappelijke doelstellingen, dan lopen de samenwerkingsprocessen soepel.

### Raamwerk

Het PPS-raamwerk omvat zeven fases die gezamenlijk een kader bieden voor het formeren, managen en beëindigen van de PPS. Deze gefaseerde aanpak stelt bestuurders en managers in staat vooruit te kijken en te anticiperen. Activiteiten, resultaten en beslissingen in de ene fase hebben een direct effect op keuzes in de volgende fases. Maar keuzes in een latere fase kunnen ook tot aanpassingen van eerder genomen beslissingen leiden.

Door het formuleren van de strategie, fase 1, wordt bepaald of PPS een geschikt instrument is om de beoogde doelen te realiseren. Een keuze wordt gemaakt uit drie organisatievormen: autonoom uitvoeren, inkopen of PPS. Een PPS heeft de voorkeur als de noodzakelijke middelen niet in het bezit zijn, de middelen ook niet beschikbaar zijn bij leveranciers, snelheid en flexibiliteit gewenst zijn en een organisatie bereid is zeggenschap, risico's en opbrengsten met een partner te delen. Een besluit voor een PPS wordt

vaak onderbouwd met een samenwerkingsplan of *business case*.

In fase 2 staat het selecteren van een geschikte partner centraal. Een goede partner kenmerkt zich door een middelen- en organisatiefit. Doordat publieke en private partijen hun eigen unieke middelen hebben, is de kans op middelenfit groot. Maar door de verschillende functies en achtergronden van publieke en private partijen heeft een PPS ook een relatief grote kans op een organisatorische *misfit*. Het opstellen van maatregelen waarmee eventuele risico's worden beperkt, is daarom een essentieel onderdeel van deze fase.



Mathias Rosenthal | shutterstock.com

Het doel van onderhandelen, fase 3, is te komen tot een win-winresultaat. Dit betekent dat zowel inhoudelijk (voorwaarden) als relationeel (interactie) een

Om de potentie van een PPS te benutten,  
is proactief en integraal management vereist

goede basis is gecreëerd voor de samenwerking. Ter voorbereiding op de onderhandelingen worden de doelen, strategie en tactieken bepaald en *deal breakers* geïdentificeerd. Aan het einde van deze fase wor-

4 Smit, N. & Thiel, S. van (2002), De zakelijke overheid. Publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 11, 6: 226-234.

den de resultaten gedocumenteerd en vormen zij de basis van een intentieverklaring en de samenwerkingsstructuur.

Het doel van fase 4, het ontwerpen, is te komen tot een samenwerkingsstructuur die de ambitie van de partners weerspiegelt, de scope en aansprakelijkheden regelt, bescherming biedt en de besturing van de PPS inricht. Keuzes worden gemaakt van de organisatiestructuur, de juridische grondvorm, de (aanvullende) contractuele bepalingen en gedragsregels. Het is belangrijk dat beslissingen in een contract worden vastgelegd, zodat er in een later stadium geen misverstanden ontstaan.

Tijdens de managementfase, fase 5, verschuift de aandacht eerst naar het opstarten van de PPS. Een 50 tot 100 dagenplan is daarbij behulpzaam. Daarna verschuift het accent naar het managen van de dagelijkse activiteiten. De partners werken aan de kwaliteit van de relatie, lossen conflicten op en leren van, met en via elkaar. Als de PPS dreigt te stagneren is het een kerntaak om knelpunten te identificeren en bij te sturen. Het monitoren van interne en externe ontwikkelingen is van cruciaal belang.

Fase 6, de evaluatiefase, richt zich op het systematisch verzamelen van relevante en betrouwbare informatie over het functioneren en de voortgang in resultaten. In lijn met de PPS-doelen wordt een evaluatie-instrument ontwikkeld, waarbij ook keuzes worden gemaakt voor de wijze van evalueren, de aard en inhoud van de meetindicatoren, de informatiebronnen en de wijze van rapporteren. Op basis van de resultaten van de evaluatie worden corrigerende maatregelen genomen of wordt besloten de relatie te beëindigen. Om betrokkenen en eventueel externe *stakeholders* te informeren is het wenselijk dat de resultaten in een evaluatierapport worden beschreven.

Het doel van fase 7, de beëindiging, is het ontbinden van de samenwerking met minimale schade voor de partners. Beëindiging betekent niet dat de PPS is mislukt. Soms eindigt een samenwerking, omdat de doelen zijn behaald of omdat partners contractueel een einddatum hebben vastgelegd. Bij beëindiging is het wenselijk een beëindigingsstrategie te formuleren. Deze is gericht op het veiligstellen van de opbreng-

sten, het terughalen van middelen, het beschermen van kennis en het organiseren van communicatie-uitingen naar *stakeholders*.

Het is wenselijk dat elke fase in haar geheel wordt doorlopen, ongeacht de complexiteit van de PPS. Bij eenvoudige vormen kan dit sneller. Bij een complexe PPS, die bijvoorbeeld bestaat uit meerdere (deel)projecten met een langere doorlooptijd, heeft het de voorkeur elke fase in detail uit te werken en te bespreken.

### Samenwerking en competenties

Elke PPS heeft unieke kenmerken. Het is van belang bij elke fase rekening te houden met specifieke samenwerkingscondities, zoals het samenwerkingsdoel en de context waarbinnen de relatie wordt opgezet.<sup>5</sup> Wet- en regelgeving zijn van invloed op de besluitvorming. Die kunnen bijvoorbeeld samenwerking tussen partijen verhinderen. De Mededingingswet, die beoogt marktwerking te waarborgen, kan ertoe leiden dat een PPS niet is toegestaan vanwege een te sterke machtspositie. Wet- en regelgeving kunnen echter ook mogelijkheden bieden.

Soms is de publieke partij in staat (lokale) wetten aan te passen of regelingen te treffen om samenwerkingsactiviteiten te faciliteren, zoals vergunningen. Ook vinden er ontwikkelingen plaats in wet- en regelgeving. Zo is bijvoorbeeld de communautaire kaderregeling over staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie gemoderniseerd. Dit biedt nieuwe kansen en mogelijkheden om als publieke organisatie PPS-constructies aan te gaan.

Naarmate een organisatie meer competenties bezit in de vorm van kennis, procedures, routines en instrumenten, neemt de kans op succes van de samenwerking toe.<sup>6</sup> Deze organisaties sturen een PPS systematischer, effectiever en efficiënter aan. Tal van publieke (uitvoerings-) organisaties zijn momenteel bezig met het professionaliseren van deze competenties.

De kans op succes neemt toe door het gebruik van instrumenten, zoals *checklists* en formulieren. Voorbeelden zijn een *partnerfittool*, een database met gegevens over de status van de samenwerkingsverbanden, een *prestatiescorecard*, een *health check tool* en een *beëindigingschecklist*. Deze instrumenten geven informatie, ondersteunen de besluitvorming en helpen bij het systematisch verzamelen van *best practices*.

Een samenwerkingsgerichte cultuur stimuleert de formatie van PPS en ondersteunt het management.<sup>7</sup>

5 Selsky, J.W. & Parker, B. (2005), Cross-sector partnerships to address social issues. Challenge to theory and practice. *Journal of Management*, 31:849-873.

6 Bell, J. & Lemmens, C.E.A.V. (2007), Alliantievaardigheden als kerncompetentie. Een verdiepende case study. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 61:129-138.

7 Man, A.P. de & Luvison, D. (2010), Alliance Culture. It's in the DNA! Special report prepared for the Association of Strategic Alliance Professionals.

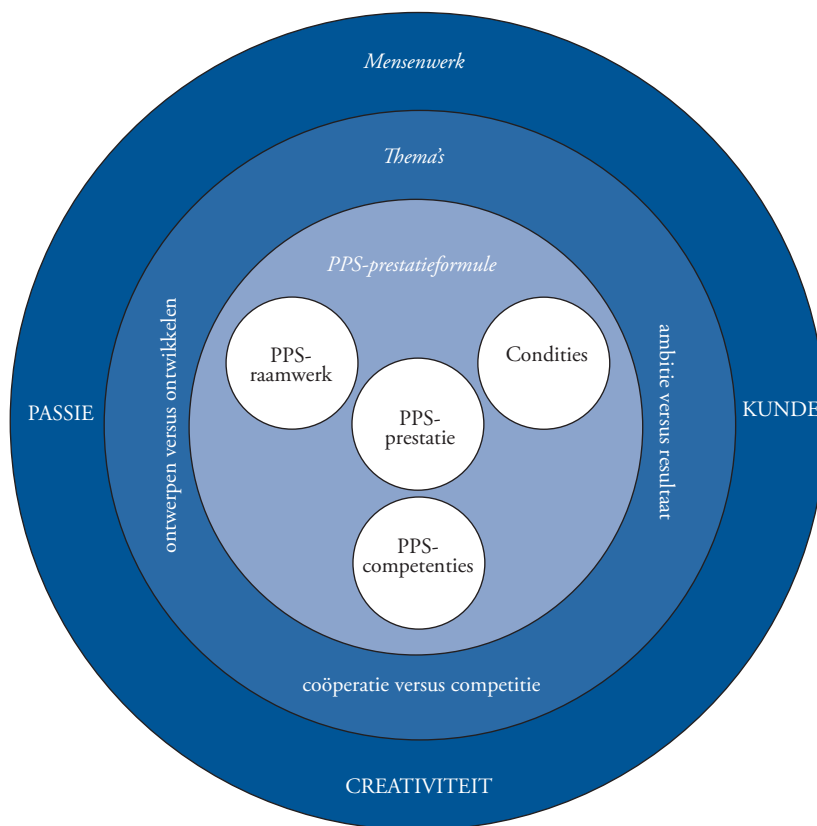
Empathie, openheid, harmonie, conflictoplossend vermogen, bereidheid tot kennisdeling en oog voor kansen zijn kenmerken van een stimulerende cultuur. Een gesloten en intern gerichte cultuur kan de voortgang van een PPS belemmeren.

Leervaardigheden zijn essentieel om PPS-competenties te ontwikkelen, te onderhouden en te gebruiken. Leren wordt bevorderd door eerdere ervaringen systematisch te documenteren. Deze kunnen dan worden gedeeld via interne fora, netwerken, werkgroepen of intranet. Daarnaast kunnen medewerkers voorbereid worden op het managen van een PPS via informele netwerken, ervaringsdeskundigen, opleiding en training.

### Thema's

Thema's die van invloed zijn op de besluitvorming in elke fase zijn

- *ambitie versus resultaat*: in een PPS ligt de focus vaak op het behalen van het resultaat en wordt voorbijgegaan aan het ontwikkelen van een gedeelde ambitie; daardoor ontbreekt de verbindende kracht en komt de continuïteit in gevaar; de afwezigheid van een gedeelde ambitie maakt het lastig in te spelen op interne of externe ontwikkelingen of om de impact van corrigerende maatregelen vast te stellen die nodig zijn om de doelen te behalen; het is belangrijk dat de ambitie helder is en vertaald wordt naar concrete (deel)resultaten op het niveau van uitvoerenden.<sup>8</sup>
- *ontwerpen versus ontwikkelen*: partners moeten het gewenste resultaat helder voor ogen hebben; de samenwerkingsstructuur is leidend en dient als blauwdruk voor besluitvorming; een ontwikkelgerichte benadering gaat ervan uit dat een PPS dynamisch is: de samenwerking wordt gaandeweg ontworpen, terwijl partners continu de voortgang bewaken en mogelijke aanpassingen bespreken; het risico van een ontwikkelbenadering is dat de aandacht op veranderingsprocessen ligt, waardoor het behalen van doelen naar de achtergrond verschuift; in de praktijk heeft een succesvolle PPS kenmerken van beide benaderingen; keuzes voor de juridische grondvorm, contractuele bepalingen, organisatiestructuur en gedragsregels geven richting aan de PPS; de bereidheid van partners om te leren en aanpassingen door te voeren, zorgt ervoor dat de PPS zich aan veranderende omstandigheden aanpast.<sup>9</sup>
- *coöperatie versus competitie*: een PPS is een tijde-



lijke organisatievorm, waarin partijen hun onafhankelijke positie behouden; tegelijkertijd zijn zij bij het behalen van de afzonderlijke doelen afhankelijk van elkaar; hierdoor ontstaat een coöperatie-competitiespanning; coöperatie betekent dat partners samenwerken om synergetische

## Een gesloten en intern gerichte cultuur kan de voortgang van een PPS belemmeren

voordelen te creëren die zij in hun eentje niet hadden kunnen behalen; dat is het bestaansrecht van de relatie; competitie betekent dat elke partner naar een (rechtvaardig) deel van deze voordelen streeft; het gevaar is dat een focus op competitie ten koste gaat van de synergie; een eenzijdige focus op coöperatie kan tot conflicten leiden over bijvoorbeeld de verdeling van opbrengsten; in een succesvolle PPS zijn betrokkenen zich van

8 Kaats, E. & Ophey, W. (2012), *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer.

9 Tjemkes, B. Vos, P.M. & Burgers K. (2012), *Strategic alliance management*. Abingdon: Routledge.

deze spanning bewust en weten zij precies wanneer zij de aandacht op coöperatie (bijv. opstartfase) of competitie (afspraken over opbrengsten) moeten richten.<sup>10</sup>

## Zonder passie is een PPS richtingloos en de kans op maatschappelijke impact klein

### Mensenwerk

Een succesvolle PPS is onmogelijk zonder de kennis en kunde, passie en creativiteit van betrokkenen. Kunde omvat de persoonlijke en noodzakelijke competenties van bestuurders, managers en andere betrokkenen die nodig zijn voor het realiseren van de PPS-doelen. Passie komt voort uit intrinsieke motivatie. Zonder passie is een PPS richtingloos en de

kans op maatschappelijke impact klein.

Creativiteit betekent buiten de bestaande kaders denken. Omdat elke PPS uniek is, wordt de kans op succes groter als betrokkenen openstaan voor creatieve oplossingen. Kunde, passie en creativiteit zijn aanwezig of worden in de praktijk ontwikkeld. Het selecteren van gemotiveerde en capabele mensen en deze waar nodig trainen en opleiden, verhoogt de kans op een succesvolle PPS.

### Besluit

PPS is een kansrijk instrument voor publieke organisaties en private partijen om individuele, gezamenlijk en maatschappelijke doelen te realiseren. Uitgangspunt is dat een succesvolle PPS wordt bereikt door het helder definiëren van de PPS-prestatie, rekening wordt gehouden met samenwerkingscondities en met de PPS-competenties van de partners. Een systematische aanpak van PPS stelt partners in staat afgewogen beslissingen te maken, de krachten te bundelen, verschillen te overbruggen en creatieve oplossingen te vinden. ■

<sup>10</sup> Tjemkes, B. (2008), *Growing and sharing the pie. A study of performance in strategic alliances*. Nijmegen: Radboud University Nijmegen.

## Een breed blikveld

De selectie uit het essayistisch werk van de Leidse historicus prof. Henk Wesseling *Van toen en nu. Opinies en observaties over politiek, geschiedenis en cultuur* (Prometheus Bert Bakker) beslaat een breed terrein. Naast politieke onderwerpen als de bezwaren tegen paarse coalities uit de jaren 90, het verlies aan nationale soevereiniteit en de toekomst van de natiestaat, komen ook andere actuele onderwerpen aan de orde. Zo besteedt hij aandacht aan het fenomeen soevereiniteit, de Franse wetgeving over slavernij en genocide, de Nederlandse dekolonisatiepolitiek, de relatie tussen geloof en moraal, wetenschapsfraude en de amerikanisering van de Nederlandse universiteiten. Een aparte selectie is gewijd aan de betrekkingen tussen Europa en Afrika. Daarnaast wordt ingegaan op algemene problemen van de hedendaagse geschiedschrijving. Op de foto Nixon en Mobutu in 1973 uit het hoofdstuk *Het verdriet van Congo*.





# Effectiviteit intergemeentelijke netwerken

**Bezuinigingen in de publieke sector, maar ook andere factoren, hebben tot meer netwerksamenwerking tussen gemeenten geleid. Is die samenwerking effectief?**

**D**oor bezuinigingen, tegenvallende inkomsten, oplopende uitgaven en de gevolgen van de recessie wordt er in veel gemeenten fors bezuinigd. Nu voorlopig geen einde aan de bezuinigingen van de rijksoverheid lijkt te komen, moeten gemeenten structureel een stap terug doen. Door het beleid van de rijksoverheid, dat naar verwachting tot ingrijpen in de gemeentelijke financieringsstructuur zal leiden, zullen gemeenten steeds meer verbinding met andere overheidspartners zoeken, via intergemeentelijke samenwerking.<sup>1</sup>

## Anticiperen

De toename van intergemeentelijke samenwerking blijkt uit onder meer recent verschenen publicaties die op vergroting van samenwerking tussen gemeenten aansturen. Het gaat om *Grip op samenwerken* uit 2013 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarin wordt signaleerd dat steeds meer taken bij gemeente komen te liggen, waardoor hoge verwachtingen van het gemeentebestuur worden gewekt, zoals goede dienstverlening, efficiënt bestuur en ruimte voor eigen initiatief. Het economische tij zorgt ervoor dat die taken met minder geld uitgevoerd moeten worden.<sup>2</sup>

Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wijst er in *Maten voor gemeenten 2012* op dat gemeenten onderling steeds meer samenwerken. In 2005 werd zes procent van de totale bestedingen gezamenlijk met andere gemeenten uitgegeven. In 2010 was dit meer dan verdubbeld naar veertien procent.<sup>3</sup> Dit staat ook in twee publicaties van de Raad voor het Openbaar Bestuur, waarin benadrukt wordt dat de overheid steeds meer naar samenwerking moet streven.<sup>4</sup>

Dit sluit vervolgens aan bij een onderzoek naar het 'spinnenwebconcept', waaruit blijkt dat gemeentesecretarissen externe samenwerking als belangrijkste punt van vernieuwing zien.<sup>5</sup> De vraag is in hoeverre een samenwerkingsvorm in netwerkverband werkelijk effectief is.

## Twijfels

Sinds de jaren '90 worden samenwerkingsnetwerken opgericht om gezamenlijk beleid te voeren. Er is een wijdverbreid geloof ontstaan dat kennis en uitvoeringsmogelijkheden vaak niet meer door één (overheids)orgaan geleverd kunnen worden.<sup>6</sup> Overheden moeten samenwerken met andere (overheids)organisaties om zo over de nodige deskundigheid en vaardigheden te beschikken en te voldoen aan de ingewikkelde eisen van burgers en organisaties in een breed scala van contexten.

Veel netwerken kunnen als formele publieke netwerken geïnclassificeerd worden. Het zijn multi-actorsamenstellingen die expliciet zijn opgericht om gezamenlijk bepaalde publieke diensten te produceren en te leveren. Er bestaan echter twijfels over de effectiviteit.

- 1 Ministerie van BZK (2011). *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting*; Ministerie van BZK (2013). *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*.
- 2 VNG (2013). *Grip op samenwerken*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- 3 SCP (2012). *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 4 ROB (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag; ROB (2011).
- 5 Aardema, H. (2010). Naar een spinnenwebconcept, in *TPC, tijdschrift voor public governance audit & control*, december 2012.
- 6 Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. (2004). Public management and policy networks, in *Public Management Review*, 2, p. 135-158; Rethemeyer R.K & D.M. Hatmaker (2008). Network Management Reconsidered. An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4, p. 617-646; Robins, G., L. Bates & P. Pattison (2011). Network governance and environmental management: conflict and cooperation, in *Public Administration*, 89:4, p. 1293-1313.

teit daarvan, zowel in de maatschappelijke context en bij managers als bij wetenschappelijk onderzoekers.<sup>7</sup>

Effectiviteit van netwerken is moeilijk te definiëren. Wanneer is een (publiek) netwerk effectief? Als voorbeeld van complexiteit kan de vraag worden gesteld wie de *stakeholders* zijn van bijvoorbeeld welzijnsinstellingen en gevangenissen. Zij kunnen worden gedefinieerd in termen van (respectievelijk) welzijnsafnemers of gedetineerden, maar ook in termen van belastingbetalers en politici. De doelgroepen hebben een eigen beeld bij de effectiviteit van netwerken.

## Een netwerk moet worden opgericht om een concreet en meetbaar doel te verwezenlijken

Een bijkomende moeilijkheid is dat er relatief weinig empirisch wetenschappelijk onderzoek over de effectiviteit van netwerken is gedaan. Ondanks voorspellingen en aannames vanuit wetenschappelijk oogpunt, is de (mate van) effectiviteit van netwerken niet aangetoond. Vooral het aantal wetenschappelijk-empirische onderzoeken naar de effectiviteit van *intergovernmental networks* is gering.

Uit de literatuur blijkt dat de effectiviteit van een netwerk op basis van drie criteria kan worden vastgesteld, namelijk door van het netwerk te meten:

1. het vermogen om vastgestelde doelen te bereiken,
2. de capaciteit tot innovatie en verandering van het netwerk,
3. de duurzaamheid en levensvatbaarheid van het netwerk.<sup>8</sup>

### Nieuw onderzoek

Recent is een bescheiden onderzoek gedaan naar de effectiviteit van intergemeentelijke samenwerking binnen twee Nederlandse intergemeentelijke netwerken.<sup>9</sup> Deze netwerken zijn Regio Twente (een in 1994 opgericht samenwerkingsverband van veertien gemeenten) en Netwerkstad Twente (een in 2001 opgericht samenwerkingsverband van vijf stedelijke gemeenten). In het onderzoek is voor beide intergemeentelijke netwerken uitsluitend het eerstgenoemde criterium gemeten, namelijk het vermogen om vastgestelde doelen te bereiken.

Het onderzoek had het karakter van een *multiple embedded case study*, waarin de onderzoeksobjecten enerzijds colleges van b&w en anderzijds directie- en managementteams van de betrokken gemeenten waren. Er werd zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek gedaan. De resultaten zijn gebaseerd op veertien diepte-interviews en vierenzeventig ingevulde vragenlijsten.

### Besluit

De resultaten wijzen uit dat de effectiviteit van de onderzochte netwerken wordt bemoeilijkt doordat er weinig tot geen (concrete en meetbare) doelen werden gesteld. Het leek erop dat de gemeenten als onderdeel van het netwerk onderling aanmodderden zonder dat concreet en meetbaar duidelijk was welk doel werd nagestreefd. Mede daardoor was er onderling relatief weinig vertrouwen of zelfs wantrouwen tussen de netwerkpartners. Het streven naar een win-win samenwerking tussen de netwerkpartners werd mede daardoor belemmerd. Hoewel uit het onderzoek meerdere conclusies te trekken zijn, komen twee hoofdconclusies naar voren.

De eerste conclusie is, dat een netwerk moet worden opgericht om een concreet en meetbaar doel te verwezenlijken. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar dat is het in de praktijk niet. Beide onderzochte formele intergemeentelijke netwerken functioneren in omgekeerde volgorde: na hun oprichting werd naar allerlei doelen gezocht. Maar eerst moet een (concreet en meetbaar) doel worden gesteld en dan pas de gewenste netwerkpartners erbij worden betrokken. In die zin kan worden geconcludeerd dat het bestaan van een formeel netwerk niet tot grote(re) effectiviteit leidt. Het tegendeel wordt bereikt. Er zijn aanwijzingen dat

7 Provan, K.G. & J.G. Sebastian (1998). Networks within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness. *The Academy of Management Journal*, 41:4, p. 453-463; Provan, K.G. & H. B. Milward (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks, in *Public Administration Review* 61:4, p. 414-423; Provan, K.G., A. Fish & J. Sydow (2007). Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks, in *Journal of Management* 33:3, p. 479-516; Turrini, A., et al. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness, in *Public Administration* 88:2, p. 528-550; Hagemeijer, C. (2012). Minder recidive van ex-gedetineerden. Een stip aan de horizon? Een onderzoek naar de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de Penitentiare Inrichting Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden (afstudeerscriptie, Universiteit Utrecht).

8 Turrini, A., et al. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness, in *Public Administration* 88:2.

9 Boer, J.H. de (2013) Netwerkeffectiviteit van intergemeentelijke netwerken. Een case study naar netwerkeffectiviteit binnen de Regio Twente en de Netwerkstad Twente (masterthesis, Open Universiteit Nederland).

wantrouwen en onderlinge strijd ontstaan als gemeenten de ambitie hebben samen te werken, maar daarvoor geen concrete en meetbare doelen afspreken. Win-win samenwerking wordt daardoor ernstig belemmerd.

De tweede conclusie die daaruit volgt, is dat de omvang van het netwerk afhankelijk is van of ondergeschikt is aan het gestelde doel. Formele intergemeentelijke netwerken hebben doorgaans een vaste omvang, maar het is de vraag in hoeverre die aan de effectiviteit ervan bijdraagt. Ge-

meenten lossen dit probleem soms op door binnen het netwerk voor kleinere (sub)netwerken te kiezen.

Uit het onderzoek blijkt dat de Regio Twente met veertien participerende gemeenten met uiteenlopende belangen te groot is om kleinere doelen te realiseren, maar anderzijds te klein is om op internationale schaal verschil te kunnen maken. Een vaststaande netwerkgrootte, waarin de doelen niet concreet en meetbaar zijn geformuleerd, ligt dan ook niet voor de hand. ■

## Hugo de Groot

Een onbekend werk van Hugo de Groot (1583-1645) is in vertaling (en met een nawoord) van Jan Waszink bij Vantilt verschenen, *De Kroniek van de Nederlandse Oorlog*. Hugo de Groot was een uitzonderlijk begaafd humanist. Via de rechtspraak stapte hij over naar politieke functies in Holland onder Johan van Oldenbarnevelt en werd geschiedschrijver van de Staten van Holland. In de politieke crisis van 1618 werd hij gevangen gezet, maar ontsnapte (in de beroemde boekenkist). In dit boek presenteert deze grote geleerde en staatsman een dwarse visie op de vroege Tachtigjarige Oorlog. Hij zag die niet als een eendrachtige strijd om het geloof en de oude vrijheden, maar als een moeizame worsteling met het machtige Spanje en ook met verdeeldheid, politiek eigenbelang en religieus fanatisme aan Nederlandse kant. Om deze complexe en controversiële visie op de Opstand te verkondigen, neemt De Groot de denktrant en markante stijl van de Romeinse geschiedschrijver Tacitus als voorbeeld. Zijn opdrachtgevers, de Staten van Holland, publiceerden het werk echter niet. Het verscheen pas een halve eeuw later.



# Duurzame energietransitie in gemeenten stimuleren

**Voor het laten welslagen van de energietransitie doet de overheid in toenemende mate een beroep op maatschappelijke partners. Op welke wijze kan publiek-private samenwerking een bijdrage leveren aan het realiseren van energieprojecten op lokaal niveau?**

Op het terrein van klimaat en energie worden lokale bestuurders de komende jaren voor beleidsuitdagingen gesteld. Deze uitdagingen liggen voornamelijk op het gebied van de organisatie van duurzame energieprojecten via publiek-private samenwerking. Om te kunnen begrijpen waarom lokale overheden zich met dergelijke projecten bezighouden, is de langetermijnvisie van de Europese Commissie op het gebied van vervoer, energie en klimaatverandering van betekenis.

De Nederlandse overheid heeft zich gecommitteerd aan de ambitie van de EC om te streven naar een concurrerende CO<sub>2</sub>-arme Europese economie in 2050. Belangrijke stappen kunnen worden gezet door het aandeel hernieuwbare energie te vergroten. Daarvoor moet in 2023 16% van het Nederlandse energieverbruik uit duurzame energie bestaan.<sup>1</sup>

Om dit aandeel te realiseren kijken beleidsbepalers in Den Haag naar de regio. Zij verwachten dat door het toepassen van nieuwe technologieën het mogelijk moet zijn op lokaal niveau duurzame energie te produceren.<sup>2</sup> Als op grote schaal initiatieven worden gestart, wordt het aandeel duurzame energie vanzelfsprekend groter. Bekende vormen van duurzame energie zijn elektriciteit uit waterkracht, windkracht,

zonnepanelen, bodemwarmte of -koude en warmte of elektriciteit opgewekt uit biomassa.

## Hernieuwbare energieproductie

Enkele jaren geleden hebben lokale overheden aangegeven dat zij werk willen maken van het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie. Hun welwillendheid komt onder meer tot uitdrukking in de bestuursakkoorden die zij met de rijksoverheid over klimaat en energie hebben gesloten. Het klimaatakkoord *Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland*, dat op 12 november 2007 de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de rijksoverheid hebben ondertekend, is hiervan een voorbeeld.<sup>3</sup> Ook de Unie van Waterschappen, de provincies en het bedrijfsleven hebben deze akkoorden gesloten.

Op 6 september 2013 hebben werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties, de rijksoverheid en decentrale overheden het *Energieakkoord voor duurzame groei* gesloten. Daarin zijn onder meer afspraken vastgelegd over energiebesparing in de gebouwde omgeving, energie-efficiëntieverbetering in het bedrijfsleven, het opschalen van hernieuwbare energieopwekking, het stimuleren van decentrale duurzame energieopwekking, werkgelegenheid, scholing van gekwalificeerd personeel en financiering van duurzame investeringen.<sup>4</sup>

## Initiëren

De laatste jaren worden op veel plaatsen de mogelijkheden onderzocht om ook daadwerkelijk de pro-

1 SER, *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag, 2013.

2 Sanders, M.Ph.Th. & T. Hoppe, Groengasprojecten: energietransitie in ruraal Nederland? in *Beleid en Maatschappij*, 40 (2), 94-117. Den Haag: Boom Lemma, 2013.

3 VNG & Ministeries van WWI, V&W, R&M, Financiën, LNV en EZ, *Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011; Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland*. Den Haag, 2007.

4 Van Unen, A., *Energieakkoord in uitvoering; dilemma Wiebe Draijer (SER), P+*, 12 (2), p. 56-59, 2013.

ductie van duurzame energie van de grond te krijgen. Voor het initiëren van dergelijke projecten is er veel steun vanuit de samenleving. Deze is vooral te vinden in lokale gemeenschappen en het bedrijfsleven. In het geval dat de decentraal opgewekte energie lokaal wordt aangewend (bijvoorbeeld voor het verwarmen van het gemeentelijk zwembad of als warmtevoorziening voor het dorps huis), is er vaak het nodige draagvlak onder de bevolking. Daar komt bij dat wethouders de projecten met enige regelmaat gebruiken om voor het voetlicht te brengen dat de gemeente ‘koploper’ is in het toepassen van technologische innovaties en dat deze zelfs ‘groene banen’ zouden kunnen opleveren.

Ondanks deze welwillendheid om een transitie naar een duurzamer energiesysteem na te streven, blijkt het voor bestuurders vaak niet eenvoudig te zijn om energieprojecten daadwerkelijk van de grond te krijgen. Dit is niet verwonderlijk, omdat duurzame energietransitie kan worden gezien als een ongestructureerd beleidsprobleem. Over de duiding van probleem en oplossingen bestaat weinig of geen consensus.<sup>5</sup> Zo kunnen vragen ontstaan of opgewekte energie ook daadwerkelijk schone energie is, wat de veiligheidsrisico's van de initiatieven zijn en of de initiatieven aan bredere sociaal-economische doelstellingen bijdragen.

Het is denkbaar dat partijen dan lijnrecht tegenover elkaar komen te staan, omdat zij uiteenlopende probleempercepties of belangen hebben of verschillende oplossingsrichtingen voorstaan. Een benadering waarbij de overheid eenzijdig naar oplossingsrichtingen zoekt, volstaat dan niet. Het oplossen van dit soort vraagstukken vereist een beleidsaanpak, waarbij de betrokkenheid van de maatschappij noodzakelijk is. Daarbij gaat het zowel om private organisaties, zoals bedrijven, als om burgers en maatschappelijke organisaties, zoals lokale milieufederaties.<sup>6</sup> Particulieren kunnen bijvoorbeeld financiële middelen, technische expertise of ondernemerschap inbrengen. Burgercoöperaties, lokale milieufederaties en andere instituties uit het maatschappelijke middenveld kunnen bijdragen aan verkenning van problemen, oplossingen en in het bijzonder het vergroten van het maatschappelijk draagvlak van een voorgesteld duurzaam energieproject. Daarbij wordt steeds meer de eenzijdige sturende rol van de overheid losgelaten.

De gemeente doet het niet alleen, maar samen en in een gelijkwaardig rolpatroon met burgers en bedrijfsleven. De gemeente initieert, faciliteert en voert in sommige gevallen de regie, maar werkt vooral samen met andere partijen in een lokaal samenwerkingsverband op een gelijkwaardige basis. PPS is dan een organisatorisch verband, waarin samenwerking tussen overheid en particulieren gestalte zou kunnen krijgen.<sup>7</sup>

Gedacht kan worden aan een oude vorm, zoals een *turnkey*-samenwerking tussen de overheid en een aannemer die infrastructuur aanlegt. Dan wordt gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking om collectieve, maatschappelijk wenselijke projecten vorm te geven. Deze zoektocht is geënt op visiestukken die de laatste jaren zijn gepubliceerd en bij het lokaal bestuur en in gemeentekoorden hun neerslag hebben gekregen. Studies *De energieke samenleving; op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie* (2011) van het Planbureau van de Leefomgeving en *Van eerste overheid naar eerst de burger; over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen* (2013) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kunnen dan niet onvermeld blijven.

## Lokale overheden willen werk maken van hernieuwbare energie

Centraal staat een kanteling van lokaal bestuur naar een nieuwe rol waarin gemeenten de steeds actievare, mondigere en via *social media* beter georganiseerde burgers ondersteunen en niet (alleen) besturen. Een gemeente die bijvoorbeeld een lokale energiecoöperatie (een burgercoöperatie) helpt door tijdens de opstartfase zaalruimte voor vergaderingen beschikbaar te stellen of een adviseur inhuurt om een energiecoöperatie te helpen te professionaliseren. Anderzijds wordt

5 Hoppe, R., *The governance of problems; puzzling, powering and participation*. Bristol: Policy Press, 2010.

6 Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge, 2004.

7 Heldeweg, M.A. & M.Ph.Th. Sanders, Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking. Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit in het bijzonder bij openbaar gezag, in *Bestuurskunde*, 20 (2) 2011: 33-43.



in de genoemde documenten ook gewezen op burgers die taken van gemeenten overnemen, zoals groenonderhoud. Het *Nationale Energieakkoord* haakt in zekere zin aan bij deze trend en biedt enkele institutionele garanties die burgers, georganiseerd in lokale energiecoöperaties, de randvoorwaarden biedt om succesvol te kunnen ondernemen.

### Samenwerking

Hoewel het in de samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partners in principe om publiek-private samenwerking gaat, kan vanuit bestuurlijk-juridisch perspectief niet iedere interactie tussen overheid en private organisaties als

Op de tweede plaats kunnen PPS-verbanden worden gebruikt om het opwekken en afzetten van hernieuwbare energie te stimuleren en te ondersteunen. Deze vormen richten zich vooral op beleidsvoorbereidende activiteiten en besluitvorming. Zo is het denkbaar dat strategische afstemming plaatsvindt over de wijze waarop het aandeel duurzame energie kan worden vergroot. De overheid onderneemt dan samen met private organisaties beleidsvormende activiteiten. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Groen Gas Nederland, opgericht om de kennis over groen gas (tot aardgas opgewaardeerd biogas) van de overheid en private organisaties te bundelen en de ontwikkeling van de groengasmarkt vlot te trekken.<sup>11</sup>

Een andere mogelijkheid om de productie van duurzame energie te stimuleren en te ondersteunen, is om voor projecten financiële middelen beschikbaar te stellen. In de bestuurspraktijk hebben de afgelopen jaren enkele provincies begrotingsfondsen opgericht. Zij achten het in het publieke belang duurzame energieprojecten financieel te ondersteunen, met de verwachting dat in samenwerking met bedrijfsleven haalbare verdienmodellen worden gerealiseerd. Daarmee beogen deze provincies het bedrijfsleven te ontzorgen en te overtuigen investeringen te maken die ze zelfstandig niet zouden aandurven. Zo kent in Overijssel een private fondsbeheerder, namens de provincie (via mandaat), onder meer subsidies toe (eenzijdig bindende besluiten) in de vorm van leningen en garanties aan kansrijke projecten.<sup>12</sup> Via publiek aandeelhouderschap houdt Gedeputeerde Staten toezicht op de dagelijkse activiteiten van de private fondsbeheerder.

Uit deze voorbeelden blijkt dat PPS moet worden opgevat als een verband, waarin publieke en private organisaties uiteenlopende beleidsactiviteiten kunnen uitvoeren. De overheid betreft particulieren om gemeenschappelijk projecten ten uitvoer te brengen, beleidsstrategieën te ontwikkelen en in sommige gevallen zelfs bindende besluiten te nemen.

### Kanttekeningen

Aan de keuze voor PPS liggen bij bestuurders veelal rationaliteitsoverwegingen ten grondslag. Voor particulieren is de samenwerking interessant, omdat zij onder meer verwachten dat zij financiële winst kunnen maken, specifieke kennis over en concrete ervaring met projecten opdoen of dat een bepaald maatschappelijk doel wordt gediend. Ook kunnen ze

## Aan de keuze voor PPS liggen veelal rationaliteitsoverwegingen ten grondslag

zodanig worden aangemerkt. Bij PPS gaat het om een specifieke vorm van samenwerking. Zij laat zich het beste omschrijven als een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid.<sup>8</sup>

Voor het realiseren van duurzame energieprojecten is onderscheid aan te brengen tussen twee toepassingsgebieden.<sup>9</sup> Op de eerste plaats kunnen PPS-verbanden worden onderscheiden, die gericht zijn op fysieke realisatie en exploitatie van projecten. Deze zijn vooral gericht op beleidsimplementatie en -uitvoering. Hierbij kan op het terrein van duurzame energie onder meer worden gedacht aan de aanleg en exploitatie van zogenaamde biogasinfrastructuren. Zo is in Noordoost Fryslân door private en publieke organisaties een 32 kilometer lange biogasleiding uitgedacht met een invoedingscapaciteit van 10.000 m<sup>3</sup> groen gas per uur.<sup>10</sup>

8 Sanders, M.Ph.Th. & M.A. Heldeweg, De legitimiteit van beleids- en besluitvorming in PPS bij groengasprojecten: een drievoudige case-study, in *Bestuurswetenschappen*, 67 (2) 2013: 55-70.

9 Sanders, M.Ph.Th., *Publiek-Private Samenwerking in de Nederlandse energiesector. Vorm en legitimiteit*. Den Haag: Boom Lemma, 2013.

10 Ekwadraat, *BioNoF, een biogasleiding met gevolgen*. Leeuwarden, 2011.

11 Stichting Groen Gas Nederland, *Werkplan 2012-2013*. Leeuwarden, 2012.

12 Provincie Overijssel, Statenvoorstel nr. PS/2011/461. Zwolle, 2011.



Federico Rostagno | shutterstock.com

verwachten door samenwerking met overheden bepaalde voordelen te behalen (een soepel vergunning-aanvraagproces, toegang tot Den Haag of Brussel). De overheid heeft veelal het verwachtingspatroon dat door de inbreng van hulpbronnen van private organisaties de productie en distributie van duurzame energie van de grond zullen komen. Zonder actieve betrokkenheid van private organisaties en burgers is het voor de overheid immers niet mogelijk beleidsdoeleinden op dit terrein te realiseren.

Op het moment dat een overheid tot een PPS toetreedt, mag het functioneren van het verband echter niet alleen vanuit het oogpunt van rationaliteit worden beoordeeld. Door de betrokkenheid van de overheid moet de democratische legitimiteit van de beleidsdoeleinden immers niet worden aangetast. Hierin schuilt een belangrijk risico.

Zo moeten lokale bestuurders zich met het oog op de democratische legitimiteit van overheidsoptreden realiseren dat onder meer de instemming via democratische procedures op een grotere afstand van de volksvertegenwoordiging (gemeenteraad) komt te staan. Zoals de eerdere voorbeelden laten zien, heeft bij PPS de beleids- en besluitvorming immers niet

exclusief binnen de muren van overheidsinstanties en algemeen vertegenwoordigende organen plaats. Overheidsbeleid en -besluiten komen tot stand in een samenwerkingsverband tussen zowel publieke als private organisaties. De actieve betrokkenheid van particulieren roept de vraag op hoe vermeden kan worden dat niet zozeer het belang van de private or-

## De partners moeten nadrukkelijk vasthouden aan een gedeelde toekomstvisie

ganisaties voorop komt te staan, maar dat het algemeen belang richtinggevend voor de beleidskeuzen blijft.

Bijkomend vraagstuk is dat de borging van duurzame energiedoelstellingen tussen gemeente en lokale bedrijven (waaronder ook geprofessionaliseerde energiecoöperaties) vrijwel altijd een lange termijnperspectief kent. Het is onrealistisch te verwachten dat een duurzame energietransitie op lokaal niveau zich binnen een jaar of drie voltrekt.

Realistischer is uit te gaan van tenminste twee raads-termijnen (vergelijkbaar met de periode waarin men redelijkerwijs mag verwachten dat een beleidsprogramma het beoogde maatschappelijke effect sorteert). Vormen van PPS op lokaal niveau, gericht op het bewerkstelligen van dergelijke lokale duurzame energietransities, dienen afspraken tussen publiek, privaat (en maatschappelijk middenveld) mee te nemen, waarin de naleving van gemaakte afspraken tussen de partners over een termijn van acht jaar geborgd zijn.

## De gemeenteraad moet zich bewust zijn van zijn toezichthoudende rol

Dit veronderstelt dat naast de gemaakte afspraken de partners ook nadrukkelijk vasthouden aan een gedeelde toekomstvisie en een actieplan om de doelstellingen gezamenlijk te bereiken. Het moet transparant zijn dat kosten en baten evenwichtig tussen de deelnemende partijen worden verdeeld. Er moet dan wel een hoge mate van onderling vertrouwen zijn, het aanwezig zijn van spelregels of een geformaliseerd sanctiemechanisme dat niet-naleving van gemaakte afspraken onaantrekkelijk maakt. Voorwaarde is dat naast PPS ook gebruik kan worden gemaakt van een flankerend 'zacht' in-

strumentarium, zoals de inzet van een procesmanager of intermediair.

### Besluit

Het aanpakken van ongestructureerde beleidsproblemen in PPS (zoals het opwekken van duurzame energie) draagt voor lokale overheden veelal een experimenteel karakter. De rijksoverheid zou hen kunnen ondersteunen door een kenniscentrum op te richten waar *best practices* van innovatieve projecten zijn uitgewerkt en gemeenten voor bestuurlijk-juridische vraagstukken terecht kunnen.

Gemeenten moeten zelf procedures instellen, waardoor het democratisch toezicht op PPS wordt versterkt. De gemeenteraad moet zich bewust zijn van zijn toezichthoudende rol. In het algemeen kunnen zij daarbij als richtlijn nemen dat risico's worden beperkt, indien de keuze voor het samenwerkingsverband democratisch-rechtstatelijk is gefundeerd, de rechtsvorm van het verband aansluit bij de beleidsactiviteiten die worden verricht en de vormgeving van het verband zich niet aan algemeen bestuursrechtelijke normen onttrekt.

Om het toezicht op het functioneren op lokaal niveau te versterken kan een tripartiet maatschappelijk controleorgaan worden opgericht. De overheid kan zich daarin samen met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en de samenleving een oordeel vormen of het waarborgen van het publieke belang *at risk* is of dat er sprake is van een evenwicht. ■

## De ongrijpbare economie

De Duitse Joseph Vogl, hoogleraar literatuurwetenschap aan de Humboldt Universiteit in Berlijn, neemt in het boek *Het spook van het kapitaal* (Amsterdam: Boom, 2013) de economie onder de loep. Wat bedoelen economen met de 'onzichtbare hand' van de markt? En hoe rationeel is het bouwwerk? Op welke pijlers berust ons geloof in de kapitalistische economie? Dit in Duitsland succesvolle werk is een scherpe kritiek op de huidige economische wereldorde, de economische wetenschap, de financiële economie, op de mensen die erin werkzaam zijn en de processen die zich erin voltrekken. Hij rekent af met de gedachte dat het rationeel toegaat in de economie, met de idee dat het vanzelf goed komt als we alles aan de markt overlaten. Inmiddels staat vast dat er in toenemende mate aan getwijfeld moet worden, dat economische groei tot (volledige) werkgelegenheid leidt, dat privatisering en marktwerking hogere welvaart genereren, dat er in de markt sprake is van faire concurrentie en dat vrije mededinging leidt tot een rechtvaardige verdeling van welvaart over de wereld. De huidige economie is virtueel en ongrijpbaar.



Fortuna, de Romeinse godin van het toeval, zowel van het geluk als het ongeluk

# Optreden of aftreden?

**Historische vergelijking van politieke incidenten laat zien dat fiasco's en politieke crises uiteenlopende consequenties voor bewindspersonen kunnen hebben. Een mogelijke verklaring daarvan tegen de achtergrond van politieke omstandigheden, overlevingsstrategieën en overlevingskansen.**

De Vuurwerkrap, de Bouwfraude, de Schiphol-brand en de Dolmatov-zelfmoord. Wanneer overheidsbeleid ongewenste consequenties heeft in de vorm van hoge kosten, slachtoffers en andere rampscenario's, worden deze gevallen voorpagina-nieuws. Incidenten krijgen vaak een eigen naam, kort en krachtig, met hoofdletter en dramatische aanduiding. Afgelopen maanden waren er weer voorbeelden te over, zoals de struikelende staatssecretaris Weekers en de Bulgarenfraude en minister Plasterk met de NSA-affluisterdata die geen NSA-data waren. Onmiddellijk na zo'n gebeurtenis openen kranten en journaals met vragen als: hoe heeft dit kunnen gebeuren, wie is er schuldig? Verontwaardigde parlementariërs van de oppositie beloven het publiek dat ze de schuldigen zullen vinden. Ministers en staatssecretarissen belanden dan vaak op het strafbankje. Zij moeten journalisten, collega's, parlementariërs, het publiek en onafhankelijke onderzoekscommissies overtuigen dat hun versie van het incident de juiste is en dat hen geen blaam treft.

## Incidenten

Politieke incidenten kunnen culmineren in zodanige ontevredenheid over bewindslieden dat er een oproep wordt gedaan tot aftreden van de bewindspersoon.<sup>1</sup> De vraag is hoe deze oproepen zich verhouden tot het staatsrechtelijk begrip van ministeriële verantwoordelijkheid, door de Raad van State gedefinieerd als de 'het staatsrechtelijk uitgangspunt dat de ministers - gezamenlijk of afzonderlijk - aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden.'<sup>2</sup>

Of het parlement als sanctie om het aftreden van de bewindspersoon vraagt, hangt af van het vertrouwen

dat de Tweede Kamer uiteindelijk in de minister en zijn of haar verdere optreden heeft. De politieke afweging is dan breder dan alleen een sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>3</sup> Een bewindspersoon treedt niet altijd af wegens een aangenomen motie van wantrouwen, maar kan dat ook doen omdat hij of zij zich onvoldoende door de Kamer gesteund voelt.

Deze steun lijkt samen te hangen met een breed scala aan factoren. Onderscheid kan worden gemaakt tussen 'harde' kenmerken van de bewindspersoon en de politieke context enerzijds en verantwoordingsstrategieën en *blame games* anderzijds. Het onderzoek naar harde kenmerken bouwt voort op het artikel van Bovens en anderen uit 2010, waarin het aftreden van alle Nederlandse ministers tussen 1946 en 2009 vanuit structurele persoons- en contextgebonden factoren werd verklaard.<sup>4</sup>

Studies naar verantwoordingsstrategieën laten zien dat wat leiders tijdens een politiek incident zeggen en doen de grens tussen 'helden en schurken, tussen lof en schuld' kan bepalen.<sup>5</sup> Welk incident als 'laakbaar' voor bepaalde personen of een organisatie wordt gezien, hangt af van de interpretatie van de gebeurtenissen door politiek en media.<sup>6</sup> Beide

- 1 Fischer, J., Kaiser, A. & Rohlfing, I. (2006) The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969–2005. *West European Politics*, 29(4): 709–735; 713).
- 2 Kamerstukken Tweede Kamer 1999–2000 (15–09–1990). Advies van de Raad van State, begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 26 800 VII a.
- 3 Visser, R.K. (2008) *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Amsterdam: Boom.
- 4 Bovens, M.A.P., Brandsma, G.J., Thesingh, D. & Wever, T. (2010) Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946–2009. *Beleid en Maatschappij*, 37(4): 319–340.
- 5 Brändström, A. & Kuipers, S.L. (2003) From 'normal incidents' to political crises: understanding the selective politicization of policy failures. *Government and Opposition*, 38(3): 279–305.
- 6 Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Dekker, S., & Verheul, G. (1999) The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-Fighting Fiasco, in H.K. Anheier (ed.) *When Things go Wrong: Organizational Failures and Breakdowns*. Thousand Oaks, CA: Sage: 123–147.

Politiek incident	Bewinds-persoon	Oproep tot aftreden	Aftreden	Beleidssterrein	Eerdere oproep tot aftreden (motie van wantrouwen)
Vuurwerkramp Enschede	<i>De Vries, De Grave &amp; Pronk</i>	24-04-2001 en 27-04-2001	nee	Binnenlandse Zaken, Defensie en VROM	nee
Bouwfraude m.b.t. de Schiphol tunnel	<i>Korthals</i>	13-12-2002	ja	Defensie (maar incident over verleden als justitieminister)	ja (vrijlating verdachten drugs-smokkel Schiphol)
Schipholbrand	<i>Donner, Verdonk &amp; Dekker</i>	22-09-2006	ja (Verdonk niet)	Justitie, Asiel en Immigratie en VROM	Ja, Donner (tbs'ers) en Verdonk (uitzetting Congolese asielzoekers), Dekker geen oproep.
Zelfmoord Russische asielzoeker (Dolmatov) in Nederlands detentiecentrum	<i>Teeven</i>	18-04-2013	nee	Justitie	nee

Tabel 1: Kenmerken incidenten

benaderingen vormen tezamen een bredere uitleg van incidenten en het overleven van ministers.

#### Vier incidenten

Nederland heeft tussen 2000 en 2013 meerdere politieke incidenten gekend, waarvan er vier voor dit artikel zijn gekozen; zij hebben geleid tot een oproep tot aftreden van de bewindspersoon op de voorpagina van één van de vijf grootste kranten. In tabel 1 staan de kenmerken van de vier incidenten.

Hoewel de inhoud van de incidenten van elkaar verschillen, zijn er wel enkele overeenkomsten. Zo duurden de Vuurwerkramp, de Bouwfraude en de Schipholbrand ongeveer een jaar vanaf het incident tot de uiteindelijke verantwoordingsdebatten of het moment van opstappen. Daarnaast besteedden de media ongeveer vijftig artikelen per minister aan ieder incident.

Korthals trad af nadat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraude had geconcludeerd dat hij als minister de Kamer verkeerd had geïnformeerd, toen hij in een debat aangaf niets te weten over ophanden zijnde deal tussen frauderende bouwers en het OM. Ministers Donner en Dekker traden af nadat de Onderzoeksraad voor de Veiligheid in een rapport had geconcludeerd dat belangrijke organisaties binnen hun departement (Dienst Justitiële Inrichtingen en Rijksgebouwendienst) hadden gefaald, met als gevolg meer slachtoffers.<sup>7</sup>

Bij de andere twee cases overleefden de bewindspersonen. De Vuurwerkramp hebben alle betrokken mi-

nisters 'overleefd'. Er bestonden wel grote verschillen in de mate waarin de individuele ministers de schuld voor het incident kregen. Minister De Vries, verantwoordelijk voor brandweer en politieke coördinatie, ging vrijuit en minister Pronk, verantwoordelijk voor beleid met betrekking tot vuurwerkopslag, kreeg alleen een motie van afkeuring van de SP. Defensie-minister De Grave was volgens de gehele oppositie medeschuldig aan de ramp.<sup>8</sup> Hij was immers degene die niet wist van het bestaan van een controle-instantie voor vuurwerk onder zijn ministerie. Staatssecretaris Teeven kreeg in de zaak-Dolmatov een motie van wantrouwen tegen zich. Deze werd door alle oppositiepartijen gesteund, behalve SGP, PVV en 50plus.<sup>9</sup>

#### Verklaring

Veel literatuur over het aftreden van bewindslieden richt zich op de achtergrond van ministers, zoals bijvoorbeeld leeftijd en ervaring. Verschillende kenmerken kunnen een negatieve invloed op de overlevingskansen van ministers hebben, zoals gebrek aan politieke ervaring, eerdere moties van wantrouwen en een belangrijk portfolio, zoals Financiën, Binnenlandse Zaken of Justitie.

De bewindslieden die te maken kregen met de incidenten verschilden sterk in de mate van politieke ervaring als parlementariër of bewindspersoon in een eerder kabinet; van onervaren (Dekker, Verdonk), naar enkele jaren (Teeven) tot meer dan tien jaar ervaring (De Vries, Pronk, Korthals). Zowel de minst ervaren ministers (Donner en Dekker) als de meest ervaren minister (Korthals) moesten echter uiteindelijk aftreden.

Het is opvallend dat van de acht bewindslieden er vier een Justitie- (Korthals, Donner, Teeven) of gereleerd (Verdonk) portfolio hadden. Deze bewinds-

7 Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2006) *Brand cellencomplex Schiphol-Oost. Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*. Den Haag, p. 11.

8 Kamerstukken Tweede Kamer, 2000-2001 (26-04-2001). Motie waarin het beleid van de Minister van Defensie wordt afgekeurd op grond van de fouten van DKML. 27157, nr. 42.

9 Kamerstukken Tweede Kamer, 2012-2013 (18-04-2013). Motie Gesthuizen c.s.. 19 637, nr. 1652.



lieden hadden ook al eerdere moties van wantrouwen gekregen. Justitie is duidelijk een beleidsterrein dat gevoeliger is voor incidenten, zoals ontsnapte tbs'ers, tragische asielzaken en grote rechtszaken. Binnen het Justitieportfolio is een scheiding te zien tussen de ministers (Korthals en Donner), die moesten aftreden, en staatssecretaris (Teeven) en minister zonder portfolio (Verdonk), die de incidenten overleefden. Dit kan worden verklaard door het feit dat de laatsten niet de volle verantwoordelijkheid voor het werk van hun ambtenaren droegen, wat hen meer kans op overleven gaf.

Bewindslieden kunnen via verschillende strategieën proberen de schuld voor het incident te vermijden of te verkleinen. De strategieën variëren in de mate waarin de bewindspersoon erkent dat er sprake is van een 'laakbaar incident', het incident door een bepaalde actor is veroorzaakt en in hoeverre het incident juist een goede *wake up call* is voor de toekomst.<sup>10</sup> Binnen deze redeneringen zijn er volgens *blame avoidance*-literatuur drie verschillende typen strategieën mogelijk: politieke, agent- en beleidsstrategieën.

### Politieke strategieën

Ten eerste kunnen bewindslieden politieke strategieën gebruiken, waarbij ze het incident en hun handelen op een zodanige manier *framen* dat zij in een voor hun positiever licht worden gezien. Ze kunnen bijvoorbeeld aangeven dat het incident geen belangrijke schade heeft opgeleverd of dat mensen moeten wachten met conclusies tot het onafhankelijke onderzoek is afgerond. De minister kan ook uitgebreid fouten toegeven, zijn excuses aanbieden en beloven dat het niet meer zal gebeuren.

In de vier incidenten werden politieke strategieën uitgebreid gebruikt. In het begin wezen strategieën erop dat de schade van het incident zou worden vergoed (Vuurwerkkramp), of de betrokkenheid van de minister benadrukten, zoals het wijzen op gehouden herdenkingsdiensten (Schipholbrand).

Daarnaast namen bewindslieden in zowel de Vuurwerkkramp als de zaak-Dolmatov het initiatief tot een (semi)onafhankelijk onderzoek (Commissie-Oosting en Inspectie voor Veiligheid en Justitie). In de twee 'aftreden'-incidenten, de Bouwfraude en de Schipholbrand, kwam er een onafhankelijk en politiek onderzoek naar de incidenten, uitgevoerd door respectievelijk de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraude en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid.

De bewindslieden gebruikten vaak politieke strategieën na de uitslag van deze onderzoeken om te wijzen op de positieve effecten, indien zij in het zadel konden blijven. In dat geval gebruikten zij frases als 'volledig toegewijd aan' (Vuurwerkkramp), 'ik heb vol vertrouwen nodig' en 'ik moet optreden in plaats van aftreden' (Vuurwerkkramp en Dolmatov). Politieke strategieën werden in de incidenten vaak gebruikt om andere strategieën aan elkaar te lijmen. Het kan voor de bewindspersoon positieve gevolgen hebben als hij of zij zelf een (semi)onafhankelijk onderzoek instelt. Dit zorgt er zowel voor dat de bewindspersoon kan laten zien dat hij of zij het incident tot de bodem wil uitzoeken en dat er waarschijnlijk geen zwaarder, politiek, onderzoek zal worden gehouden, zoals een Parlementaire Enquête.

Justitie is duidelijk een beleidsterrein dat gevoeliger is voor incidenten

### Agent-strategieën

Ten tweede kan de bewindspersoon gebruik maken van *agent*-strategieën, waarin de minister het probleem erkent, maar de verantwoordelijkheid voor het incident afschuift naar voorgangers, lagere overheden, ambtenaren, organisatienetwerken en (andere) private actoren. Dit kan een riskante strategie zijn, omdat andere groepen in de media of in het politieke debat kunnen proberen de schuld naar de minister terug te schuiven.

In de vier incidenten wezen de bewindslieden regelmatig verschillende zondebokken aan, zoals gemeenten, ambtenaren, voorgangers en collega-ministers. In veel incidenten wezen zij naar ambtelijke fouten (behalve De Vries en Dekker) of naar een gebrekkig informeren door ambtenaren (De Grave en Korthals). Deze vorm van schuldontwijking was echter voor geen van de bewindslieden profijtelijk.

Korthals' verweer in de Bouwfraude richtte zich op de bewering dat hij door zijn ambtenaren 'in het geheel' niet geïnformeerd was over de fel bekritiseerde *deal* tussen frauderende bouwers en het OM. Hij moest echter tijdens de Parlementaire Enquête-verhoren, na aangeven van de hoogste ambtenaar van

10 Hood, C. (2011) *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Oxford: Princeton University Press.



Teeven kreeg in de zaak-Dolmatov een motie van wantrouwen tegen zich

het OM, toegeven dat ‘het kan zijn dat ik ooit in een periodiek overleg te horen heb gekregen dat in die zaak een schikking of transactie kon komen.’<sup>11</sup>

## Zondebok-strategieën waren niet succesvol in het vermijden van schuld

Tijdens de andere incidenten werden de *agent*-strategieën niet door de Kamer (Schipholbrand) opgepakt, gingen ze in tegen het strategisch belang van de

coalitiepartij (Dolmatov) of werden ze pas tijdens het laatste verantwoordingsdebat geïntroduceerd (De Grave in de Vuurwerkramp). Het lijkt er op dat in deze incidenten dit soort zondebok-strategieën zich tegen de bewindslieden keerde en niet succesvol waren in het vermijden van schuld.

### Beleidsstrategieën

Ten derde kan de minister gebruik maken van beleidsstrategieën. Binnen dit type kan hij, in lijn met het vorige type, focussen op operationele procedures die ambtenaren niet goed hebben gevolgd en die zullen worden aangepast. Voorbeelden zijn ministers die aanpassingen aankondigen in het OM-protocol voor het sluiten van *deals* (Bouwfraude), in nieuwe brandprotocollen in gevangenissen (Schipholbrand) en in verbeterde procedures voor het automatisch ‘vinkje’ in asielprocedures (Dolmatov). Deze beleidsstrategie gebruikte staatssecretaris Teeven in de zaak-Dolmatov, die zich in zijn verweer richtte op fouten van lagere ambtenaren.

Daarnaast kunnen bewindslieden erkennen dat het bredere beleid - en daarmee zichzelf - heeft gefaald en dat een beleidsverandering noodzakelijk is om incidenten in de toekomst te voorkomen. Hiermee geeft de minister impliciet toe dat het beleid en hijzelf gefaald hebben. Deze strategie wordt ook wel gezien als een laatste optie om critici de wind uit de zeilen te halen.

Het is opvallend dat bewindslieden die het overleefden (Vuurwerkramp en Dolmatov) grote beleidsveranderingen aankondigden voor of tijdens het debat over de conclusies van de onderzoeksrapporten, terwijl gesneuvelde ministers dit niet hebben gedaan. In het geval van de Vuurwerkramp konden Pronk en De Vries tijdens het uiteindelijke verantwoordingsdebat schermen met een nieuw Vuurwerkdecreet, waarin veel strengere eisen aan de opslag van vuurwerk werden gesteld. Door middel van deze bredere beleidsstrategieën konden de bewindslieden laten zien dat zij de ernst van het incident begrepen. Teeven draaide tijdens het verantwoordingsdebat over de zelfmoord van Dolmatov om en beloofde in de toekomst een humaner detentiebeleid voor asielzoekers te voeren. In dit geval werkte de omslag, omdat de strategie in lijn was met de wensen van coalitiepartner PvdA.

Deze observaties leveren aanwijzing op dat het voor de overlevingskansen van bewindslieden gunstig kan zijn als zij proactief de verantwoordelijkheid op

<sup>11</sup> Kamerstukken Tweede Kamer, 2002–2003 (16-09-2002). Openbaar Verhoor Enquêtecommissie, nummer 62, mr. A.H. Korthals, van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002, minister van Justitie. 28 244, nr. 7; 1213-1235.

zich nemen. De bewindslieden die hun verantwoordelijkheid erkenden - voor het onderzoeksrapport of het verantwoordingsdebat - konden deze erkenning koppelen aan een belofte van verandering.

### Politiek landschap

Tenslotte wijst de literatuur naar het politieke landschap als belangrijke beperking van de overlevingskansen voor bewindslieden onder druk. In het geval van de Vuurwerkramp en de zaak-Dolmatov werden de bewindslieden door een meerderheidscoalitie (Paars II en Rutte II) gesteund. In incidenten met gesneuvelde bewindslieden, de Bouwfraude en de Schipholbrand, moesten de ministers zich staande houden in een veel instabieler politiek landschap. Justitieminister Korthals maakte tijdens de Bouwfraude zelfs een cyclus mee, met de val van Paars II, nieuwe verkiezingen, een nieuwe portfolio (Defensie) en een tweede val van een kabinet, Balkenende I, voor hij uiteindelijk als gevolg van negatieve conclusies van de Parlementaire Enquête Bouwfraude moest opstappen.

Zowel Korthals als Donner en Dekker, in de Schipholbrand, werden als demissionaire bewindslieden één maand voor de nieuwe verkiezingen geconfronteerd met een negatief onderzoeksrapport. Met het aftreden van Hirsch Ballin en Van Thijn in de IRT-affaire hadden de ministers de pech op het pluche te zitten aan het eind van de electorale cyclus en deels daarom moesten aftreden.

De electorale druk op de minister-president en de coalitiepartijen groeide naarmate de verkiezingen naderden. In de Bouwfraude hadden bronnen rond Balkenende bijvoorbeeld al aangegeven dat Korthals zou opstappen als het Enquête-rapport voor hem negatief zou uitvallen. Het is ook te zien in het feit dat alle ministers aftraden voor zij een parlementair debat moesten voeren. Daarom geldt hoe dicht bij de verkiezingen, hoe minder het in het electoraal belang van de coalitiepartijen is een geplaagde minister in het zadel te houden.

In de zaak-Dolmatov kan ideologische diversiteit tussen coalitiepartijen een verklaring zijn voor de politisering van een incident in een meerderheidscoalitie. De zelfmoord was een klein incident, vergeleken met de tweëntwintig doden bij de Vuurwerkramp, de 180 miljoen euro in de Bouwfraude en de elf doden bij de Schipholbrand. Teevens VVD en coalitiepartner PvdA hadden echter sterk verschillende



Peter Valstar | Wikipedia.nl

*Korthals trad af nadat de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraude had geconcludeerd dat hij als minister de Kamer verkeerd had geïnformeerd*

ideeën over asielbeleid. De PvdA en de linkse oppositiepartijen konden daarom Dolmatov gebruiken om van Teeven een 'humaner' detentiebeleid voor asielzoekers te eisen.

## Inzicht in de dynamiek van de discussie en het spel rond de schuldvraag is belangrijk

### Besluit

Politieke incidenten zorgen vaak voor een belangrijke omslag in de ambtelijke, politieke en publieke verhalen over bewindslieden en hun ministeries.

Er ontvouwt zich een zwartepietenspel, dat in potentie de kabinetsperiode van een bewindspersoon kan maken of breken. Een beter inzicht in de dynamiek van de discussie en het spel rond de schuldvraag is belangrijk. Dat kan een louterend effect hebben op verantwoording die bewindslieden afleggen.

De vier politieke incidenten leiden tot enkele conclusies. Ze laten zien dat zowel achtergrondkenmerken van de minister, het politieke landschap en de strategieën van bewindspersonen van invloed zijn op de vraag of ze na een incident moeten aftreden. Ministers

Ministers kunnen eindigen als zondebok, om zo de negatieve aandacht en schuld af te leiden van de minister-president en de coalitiepartijen. Daarnaast is er de aanwijzing dat het voor de overlevingskansen van bewindslieden gunstig kan zijn als zij proactief de verantwoordelijkheid op zich nemen. Bewindslieden die hun verantwoordelijkheid vóór het onderzoeksrapport of het verantwoordingsdebat erkenden, konden deze erkenning koppelen aan een belofte van verandering. Indien bewindslieden te lang vasthouden aan het zwartepieten van hun voorgangers of ambtenaren, kunnen zij niet meer van strategie veranderen zodra het politieke landschap ongunstiger wordt en de verkiezingen naderen.

Parlement en bewindslieden kunnen gezamenlijk de verantwoording na politieke incidenten verbeteren, mede door middel van een aangescherpte rolopvatting voor beide partijen. Ministers zullen kritischer moeten kijken naar effectieve en ineffectieve strategieën van schuldontwijking, waarbij optreden beter is dan afschuiven naar anderen. ■

## Optreden is beter dan afschuiven naar anderen

met een Justitie- of immigratie-portfolio lijken gevoeliger voor incidenten die worden gepolitiseerd. In een instabiel demissionair kabinet dat de verkiezingen nadert, blijken electorale overwegingen van de minister-president en de coalitiepartijen leidend te zijn in het uiteindelijke oordeel over de minister.

## Plussen en minnen van Napoleontische tijd

In de Napoleontische tijd werden België en Nederland door Frankrijk geannexeerd. De Franse Tijd (1794-1815) vertoont in de geschiedenis van België en Nederland overeenkomsten en verschillen. Het Zuiden werd ingelijfd, Nederland kwam pas in 1810 onder het keizerlijk gezag van Napoleon, na de veelbewogen perioden als Bataafse Republiek, Bataafs Gemenebest en Koninkrijk Holland. In zijn boek *Vrijheid, gelijkheid en broederschap. De Nederlanden in de Franse Tijd* (Walburg Pers) heeft Jan Kuipers deze periode beschreven en met schitterende illustraties in beeld gebracht. De gevolgen van de inlijving waren blijvend, want beide landen zouden in hun huidige vorm zonder de Franse Tijd niet bestaan. Nederland en België behoorden kortstondig tot een revolutionair begonnen wereldrijk, dat ingrijpende hervormingen bracht zoals scheiding van kerk en staat, invoering van de burgerlijke stand, een onafhankelijke rechterlijke macht en parlementaire democratie. De schaduwzijden waren eveneens groot. Franse plunderingen, economisch werd het land geruïneerd, veel hongerige en haveloze troepen, burgeroorlog, invasies en het sterven van duizenden soldaten in den vreemde. *Vrijheid, gelijkheid en broederschap* behandelt de macro-ontwikkelingen en de menselijke factoren van ambitie, verraad, staatsgrepen, oorlogsellende, hielenlikkerij en onverzoenlijk verzet. Tevens wordt de voorgeschiedenis belicht, namelijk de Brabantse Omwentelingen in

het Zuiden en de Patriotten in het Noorden. Ook komt de ongelukkige hereniging van Noord en Zuid aan de orde, uitlopend op de Belgische Revolutie van 1830. Op het schilderij van L.Ph. Crépin worden Napoleon en Marie-Louise in Antwerpen op mei 1810 'feestelijk' ingehaald.



# Dilemma's rond gemeentelijke herindeling

**De opschaling van de omvang van gemeenten heeft belangrijke pleitbezorgers in de persoon van de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken, en onder veel burgemeesters. Maar heeft samenvoeging van gemeenten wel zulke positieve effecten als ervan wordt verwacht?**

**H**et regeerakkoord stelt dat het aantal herindelingen moet worden opgevoerd van tien naar twintig per jaar, zodat er in 2017 vijfenzeventig gemeenten minder zijn. Een recente enquête onder burgemeesters wees uit dat ook volgens hen schaalvergroting noodzakelijk is. Vooral 'kleine gemeenten' zouden niet de ambtelijke expertise in huis hebben om complexe gemeentetaken op te vangen.<sup>1</sup> Vanuit internationaal vergelijkend perspectief brengen herindelingen belangrijke dilemma's met zich mee die in de praktijk vaak niet worden onderkend. Bovendien is het duidelijk dat politici onrealistisch veel positieve dan wel negatieve effecten aan herindelingen toekennen, afhankelijk van hun positie in het openbaar bestuur. Dit alles betekent niet dat schaalvergroting onnodig of zinloos is, maar wel dat enige bescheidenheid over de verwachtingen ervan is gewenst. Ook is het terecht twijfels te hebben over effectiviteit van de Nederlandse praktijk van het incrementeel, stapje voor stapje, opschalen van het lokale bestuur.

## Populariteit van herindelingen

In internationaal perspectief waren de eerste grote opschalingen van het lokale bestuur al zichtbaar in de jaren vijftig. Oostenrijk halveerde toen het aantal gemeenten en Zweden reduceerde hun aantal zelfs tot eenachtste. Andere landen zoals Duitsland, Engeland en Centraal Europese landen als Tsjecho-Slowakije, Polen en Hongarije volgden.<sup>2</sup> Maar het is vooral in de laatste tien jaar dat dergelijke herindelingen populair zijn geworden. Eerst op-

nieuw in de Scandinavische landen, waarbij Denemarken als lichtend voorbeeld wordt gezien door tussen 2000 en 2010 het aantal gemeenten van 275 naar 98 te verminderen. Nieuw Zeeland is momenteel bezig met een reductie van het aantal gemeenten en Japan wil het aantal met 40% terugbrengen, nadat hun aantal al in 2000 met hetzelfde percentage werd teruggebracht.

In 2012 bracht Turkije het aantal gemeenten terug van 2950 tot 1375. In Griekenland reduceerde het zogeheten Capodistrias Plan in 1997 het aantal gemeenten van 5825 tot 1033. In Centraal Europa gebeurde in 2004 in Macedonië hetzelfde (van 123 naar 84) en in Georgië in 2006 (van 998 naar 64). In Letland werden gemeenten tot herindeling aangeemoedigd en verminderde het aantal gemeenten van 542 naar 102.<sup>3</sup>

In andere landen vond geen herindeling plaats, maar werd de autonomie van kleine gemeenten door gedwongen intensieve samenwerking met grote centrumgemeenten gereduceerd. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Hongarije waar de overheid zogeheten *multipurpose micro-regional associations* in het leven riep, waarbij tot 65 gemeenten rond een grote stad werden gedwongen het beleid samen met die stad vorm te geven en te implementeren. Iets vergelijk-

1 NRC Handelsblad, 1 maart 2014.

2 Swianiewicz, P. (ed). 2010. *Territorial Consolidation. Reforms in Europe*. Open Society Institute Budapest, p. 16.

3 Fox and Gurley, 2006. *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*, World Bank Policy Research Working Paper 3913, 2006/05, p. 7.



baars gebeurde in Slowakije, waar in 2004 de kleinste gemeenten werden gedwongen hetzij samen te gaan of de samenwerking zodanig te intensiveren dat een ondergrens van 5000 inwoners zou gelden voor het niveau waarop beleid wordt gemaakt en uitgevoerd. In andere centraal-Europese landen mislukten pogingen tot opschaling. In Polen vond in 1999 wel een hervorming van het binnenlands bestuur plaats, maar kon het aantal gemeenten nauwelijks worden verminderd.<sup>4</sup> Litouwen vormt een aparte, maar wel interessante casus. Daar werd al in 1990 het aantal gemeenten van 581 naar 56 verminderd, elk met meer dan 100.000 inwoners. Momenteel vindt daar een discussie plaats of gemeenten niet te groot zijn

kunnen doen. Hoe meer taken lokale overheden in de publieke dienstverlening kregen, hoe groter de druk om over te gaan tot gemeentelijke herindeling. Met het toenemen van het aantal taken op gemeentelijk niveau, ook op het gebied van economisch en arbeidsmarktbeleid en in Nederland op het terrein van maatschappelijk zorg en jeugdzorg, wordt de schaal waarop gemeenten moeten functioneren steeds vaker als een probleem gezien. Het is opvallend dat momenteel in Nederland de wens tot verdere lokale herindeling samengaat met een versoering van de welvaartsstaat.

Een tweede theorie verklaart de tendens van bestuurlijke herindeling op lokaal niveau vooral uit demografische ontwikkelingen. Verstedelijking leidt ertoe dat steden tegen hun grenzen aanlopen en die steeds meer als een beperking in hun groei zien. Herindeling dient in deze theorie vooral om de grenzen van gemeenten zodanig te verleggen dat steden verder kunnen groeien. Het is opvallend dat volgens deze theorie herindelingen vooral een oplossing voor de problemen van grote steden vormen, terwijl in Nederland de herindeling vooral als oplossing voor de te geringe omvang van kleine gemeenten wordt beschouwd.

Een derde theorie verklaart de druk tot gemeentelijke herindeling vanuit de wens tot meer gedecentraliseerd beleid. Om decentralisatie mogelijk te maken en gemeenten de mogelijkheid te geven beleid professioneel, efficiënt en effectief te laten uitvoeren, moeten er voldoende massa en omvang zijn. Ook in het huidige bestel, waarin terugtrekking van de welvaartstaat zichtbaar is, worden steeds meer functies van de centrale overheid (die zij niet meer kan betalen) naar het gemeentelijk niveau gedecentraliseerd. Het wellicht bedoelde gevolg is om de financiële lasten naar het lokale niveau te verschuiven. Het onbedoelde gevolg is dat de druk op gemeenten om samen te gaan, toeneemt.

Het argument daarvoor werd samengevat in een Wereldbank-rapport van Fox and Gurley. Zij geven een overzicht van de kosten en baten op basis van eerder onderzoek. Zo beschrijven zij de baten als volgt: 'Larger governments can provide services at lower unit or per capita costs or deliver better quality services at the same cost by capturing economies of scale. Alternatively, indivisibilities in production, which are most likely to arise for very small units of government, can be offset with a larger scale.'<sup>7</sup> Ook wijzen zij op de kosten van een toenemende complexi-

## De druk op gemeenten om samen te gaan neemt toe

geworden. Uiteraard geeft het kader van dit artikel beperkingen aan het aantal te noemen voorbeelden. Duidelijk is wel dat in economisch ontwikkelde landen de opschaling van het lokale bestuur populair is.

### Argumenten

Theoretisch worden meerdere factoren onderscheiden die tot opschaling van het lokaal bestuur leiden. Gewezen wordt op ontwikkelingen in de welvaartsstaat en de veranderende rol van de overheid daarin, demografische ontwikkelingen (verstedelijking) en politieke factoren als de voortdurende strijd tussen stad en platteland.<sup>5</sup>

Allereerst speelt de ontwikkeling van de welvaartsstaat een rol. Volgens Kjellberg en Dente & Kjellberg is het aantal functies van de overheid in het algemeen en ook van de lokale overheid sterk gestegen.<sup>6</sup> Het lokaal bestuur is vaak de bestuurslaag waarin het beleid moet worden uitgevoerd. Dat vereist een bepaalde schaalgrootte en leidt tot problemen om dit op een rationele en efficiënte manier te

4 DzU 1998. Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

5 Brans, M. 1992. Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation. *Public Administration* 70: 429-451.

6 Kjellberg, F. 1985. Local government reorganization and the development of the welfare state. *Journal of Public Policy*. 5(2): 215-39; Dente, B. & F. Kjellberg. 1988. *The dynamics of institutional change: local government reorganization in western democracies*. Londen: Sage.

7 Fox & Gurley, a.v., p. 8.



Denemarken verminderde het aantal gemeenten van 275 naar 98

teit van regulering en controles.

Die toenemende complexiteit vereist het kunnen aantrekken van sectorspecialisten, wat alleen mogelijk is in gemeenten met een bepaalde minimumomvang. Niettemin geven zij ook aan dat de meeste effecten contextspecifiek zijn. 'Those services entailing large capital costs (often vertically integrated services), such as sewage plants or transportation systems, are more likely to benefit from greater size. Services that are more labor intensive, such as most horizontally integrated services including fire protection and education, are apt to have constant or even increasing per capita costs as the number of people served increases.' Bovendien zijn er transitiekosten. Het gaat om het in elkaar schuiven van kantoorssystemen, het verbinden van computers, telefoons, bestanden en systemen van gegevensverzameling. Maar ook om nieuwe verkiezingen voor de raad, kosten om samenwerken: de teams tot stand te brengen evenals een nieuwe organisatiecultuur en de kosten verbonden aan de overgang van personeel. Zij concluderen: 'There are likely to be significant transition costs and time spent in moving from the existing government structure to a new, larger government.'

### Politiek proces

Het voornemen tot decentralisatie noopt dus tot schaalvergroting. Het is in dit opzicht opvallend dat in Nederland decentralisatie voorafgaat aan schaalvergroting, terwijl het omgekeerde meer voor de hand zou liggen. Het zou logischer zijn als eerst de

voorwaarden worden geschapen waaronder gemeenten de hun toebedeelde taken adequaat kunnen uitvoeren en daarna die taken worden overgeheveld, in plaats van het huidige beleid om eerst taken over te hevelen en daarna pas na te denken over de vraag of de schaal van de huidige gemeenten wel adequaat is. Een vierde theorie ziet gemeentelijke herindeling vooral als een politiek proces, waarbij steden hun belangen proberen te behartigen door het opslokken van de kleine buurgemeenten. Dit gebeurt enerzijds om de eigen invloedssfeer te vergroten en anderzijds

## Het voornemen tot decentralisatie noopt tot schaalvergroting

om in lokale verkiezingen de politieke verhoudingen in het eigen voordeel te beïnvloeden. Ten slotte wordt gewezen op het voordeel van herindelingen om een continue toevoer van raadsleden en wethouders met een hoge kwaliteit te verzekeren.<sup>8</sup> Ook hier is Nederland een vreemde eend in de bijt. Het zijn vaak de gemeenten rond de grote centrumgemeente waar samenwerking ontstaat zonder de centrumgemeente erbij te betrekken. Er is bij plattelandsgemeenten vaak weerstand om met de grote stad te fuseren. Dat resulteert soms in een soort van

<sup>8</sup> Brans, a.v., p. 436.

donutmodel, waarin de stad het gat is dat door de omliggende samenwerkende gemeenten wordt omsloten. De arrogantie van de stad en de belangenverschillen tussen verstedelijkte en plattelandsgemeenten spelen hierbij een rol.

### Andere factoren

Uiteraard kunnen ook andere factoren een rol spelen. Vaak is herindeling geen bewuste keuze van de betrokken gemeenten, maar wordt zij door de rijksoverheid of vanuit internationale actoren opgelegd. In Centraal en Oost Europa was herindeling in combinatie met decentralisatie een voorwaarde van het Westen om verdere steun te verlenen en om lid te worden van de EU die het subsidiariteitsbeginsel hoog in het vaandel heeft staan.

Ook kopieergedrag kan worden genoemd. In de jaren vijftig waren het Oostenrijk en Zweden die als *best practices* werden gezien. Momenteel geldt dit voor Denemarken. In 2007 consolideerde Denemarken het aantal gemeenten van 271 op 98 en het aantal regio's van 14 op 5. Economisch gezien vergaat het Denemarken vrij goed en die twee zaken samen maken het land tot een voorbeeld voor andere, zoals Ierland en Nederland, in de hoop dat opschaling in deze landen dezelfde resultaten zal laten zien.<sup>9</sup> Klassieke theoretische argumenten voor gemeentelijke herindeling - intensivering van de welvaartsstaat en toenemende problemen van grote steden - zijn nauwelijks toepasbaar in de huidige Nederlandse situatie. Ook lijkt Nederland zich negatief te onderscheiden door niet na te denken over transitiekosten en herindeling niet aan decentralisatie vooraf laat gaan. Het is juist andersom. Eerst wordt complex beleid gedecentraliseerd en daarna wordt pas nagedacht over de vraag of dat wel bij de schaalgrootte van gemeenten past en of transitiekosten wellicht moeten worden gecompenseerd. Deze weinig rationele houding in herindelingen is trouwens niet uniek voor Nederland.

### Andere landen

Gegeven de populariteit van herindelingen en de argumenten die in theorieën voor herindelingen wor-

den gegeven, mag worden verwacht dat de in de praktijk gegeven redenen hierbij aansluiten. Het is echter duidelijk dat er een veelheid aan door politici en beleidsmakers gegeven argumenten is die noch zijn gerelateerd aan die theorieën noch aan de uitkomsten van de inmiddels ruime praktijk. Het kan gaan om rationalisering, efficiency, verbetering van dienstverlening, klantvriendelijkheid, flexibiliteit, lokale controle en ontwikkeling en modernisering van de dienstverlening.

In Denemarken werd als primair doel van gemeentelijke herindeling aangegeven het adequate niveau van expertise en het adresseren van de problemen in de dienstverlening van centrale welzijnsfuncties. In Duitsland was de primaire motivering het verbeteren van de planning, de administratie, de capaciteit en de efficiency van het lokale bestuur, alsmede de verankering en versterking van het potentieel aan lokale democratie.<sup>10</sup> In Engeland en Finland werd gesproken over schaalvoordelen en toenemende beleidseffectiviteit. Macedonië zag herindeling als een middel om de expertise in gemeenten te verhogen, hetgeen nodig werd geacht in verband met het vergrote takenpakket en omdat decentralisatie tot vergroting van financiële inkomsten en uitgaven zou leiden. In Québec was de hoofdreden voor decentralisatie het terugbrengen van fragmentatie en het vergroten van accountability en transparantie, waarvan werd verondersteld dat die in bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden node werden gemist.

In Georgië ging het vooral om legale, sociale en economische problemen waaronder lokale overheden gebukt gingen en die alleen door grote steden adequaat konden worden aangepakt. In Hongarije werden beleidsintegratie en het stroomlijnen van publieke dienstverlening als hoofddoelen van herindelingen genoemd. Schaalvergroting zou aldaar ook tot een meer gelijke toegang tot publieke diensten leiden. De eerste minister van Nieuw Zeeland was vooral gericht op het terugdringen van overbodige duplicatie van beleid en zag herindeling ook als een manier om prestaties te verhogen en om tot kostenbesparing en productiviteitsverhoging te komen. In Tsjechië werden schaalvoordelen, betere dienstverlening, eerlijker herverdeling en het versterken van de lokale democratie genoemd. In Japan ging het vooral om overdracht van macht en bevoegdheden naar het lokale niveau.<sup>11</sup> Volgens beleidsmakers kan via herindeling alles worden bereikt wat in de publieke sector verbetering behoeft. Er worden echter nauwelijks argumenten aan-

9 Council of European Municipalities & Regions, 2009. *Balancing Democracy, Identity & Efficiency*. CEMR. Brussel.

10 Wollmann, H. 2004. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France. Between Multi-Function and Single-Purpose Organisation. *Local Government Studies* 30(4): 639-665.

11 Swianiewicz, a.v.

gevoerd die in de theorie voor herindelingen worden gegeven, dat wil zeggen verstedelijking en ontwikkelingen in de welvaartsstaat. Een van de redenen dat beleidsmakers en politici zoveel mogelijk argumenten ten faveure van herindeling inbrengen, is omdat zulke plannen bij lokale en regionale politici vaak weerstand oproepen. Zij hebben immers gevestigde belangen in hun lokale posities en zullen die niet snel willen opgeven ten faveure van landelijk beleid tot opschaling. Vaak mobiliseren zij zelfs de bevolking tegen zulke plannen. Daarbij speelt ideologie een grote rol, waarbij opschaling wordt voorgesteld als een vorm van centralisatie, ongeacht of die met decentralisatie gepaard gaat, of men wijst op verlies aan lokale of regionale identiteit, de grotere afstand tussen burger en bestuur of op toenemende bureaucratie.

Overall in de wereld worden bij plannen tot herindeling op veel onzinnige of in ieder geval onbewezen gevolgen ervan gewezen om herindeling hetzij de hemel in te prijzen, dan wel te demoniseren. Het verpolitiseren van gemeentelijke herindeling maakt een genuanceerd debat over de wenselijkheid ervan vrijwel onmogelijk. Dat is betreurenswaardig, omdat er tenminste drie dilemma's in het geding zijn.

### Dilemma's

Al in 1973 poneerden Dahl en Tufte het dilemma dat waar grotere gemeenten wellicht de meer effectieve aanbieders van publieke diensten zijn (omdat zij een grotere systeemcapaciteit hebben), kleinere gemeenten meer mogelijkheden hebben hun burgers in beleidsprocessen te laten participeren en zo invloed op de lokale besluitvorming uit te oefenen. Hun capaciteit tot het mogelijk maken van lokale democratie is groter, dat wil zeggen de participatiecapaciteit.

Dit dilemma staat sindsdien bekend als het Dahl-Tufte dilemma.<sup>12</sup> Het empirisch onderzoek dat sindsdien is verricht ter toetsing van dit dilemma wijst echter niet op eenduidige uitkomsten. Het effect van herindeling op de kwaliteit van dienstverlening blijkt af te hangen van:

1. het beleidsterrein: betreft het scholen, gemeenten, de politie, brandweer of iets anders,
2. de vorm van de relatie: sommigen vinden een lineaire relatie tussen gemeentegrootte, kwaliteit van dienstverlening en burgerparticipatie, anderen vinden een U-vormige relatie en weer anderen het ontbreken van significante verbanden,

3. het onderzochte effect: efficiëntie dan wel effectiviteit,
4. de gebruikte indicatoren: gaat het bijvoorbeeld om totale kosten, het percentage van de kosten dat door salarissen wordt bepaald, het aantal klachten.

Het effect van gemeentegrootte op de directe democratie blijkt eveneens niet altijd eenduidig. Sommigen hebben erop gewezen dat burgerparticipatie onder een toenemende gemeentelijke omvang lijdt, anderen op de directe democratie die juist gebaat is bij toenemende gemeentegrootte, in ieder geval voorbij een zekere ondergrens.<sup>13</sup> Maar ook hier geldt dat de uitkomst mede door de gebruikte indicatoren en de aard van het beleidsterrein wordt bepaald. In Denemarken werd geen significant verband gevonden tussen gemeentegrootte en verbondenheid van burgers aan hun gemeente, hun belangstelling voor en kennis over lokale politiek, hun vertrouwen

## Men wijst op de grotere afstand tussen burger en bestuur

in lokale politiek en hun politiek zelfvertrouwen. Maar Welling Hansen concludeerde op zijn beurt dat verandering in gemeentegrootte wel degelijk een negatief effect op het lokale politieke vertrouwen heeft.<sup>14</sup>

Een tweede dilemma is wellicht net zo belangrijk. Herindeling gebeurt vaak om decentralisatie mogelijk te maken. Dat is gebaseerd op het subsidiariteitsprincipe, met als vaak genoemde voordelen dat het beleid zo dicht mogelijk bij de burger tot stand komt, maatwerk, de mogelijkheden tot flexibiliteit, minder bureaucratie en meer betrokkenheid van burgers en ambtenaren bij het lokale beleid. Die voordelen staan in contrast met herindeling waarin al deze voordelen juist minder mogelijk zijn.

12 Dahl, R. & E.R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Berkeley: Stanford University Press, p. 20.

13 Denters, B. 2002. Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6): 793–812; Keating, M. 1995. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.) *Theories of Urban Politics*. Londen: Sage. p. 117–134.

14 Welling Hansen, S. 2013. Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*. 36(1): 43–66.

Een derde dilemma bestaat uit het afwegen van korte termijn kosten en lange termijn voordelen. Te vaak worden transitiekosten gebagatelliseerd. Maar de conflicten tussen sub-nationaal en nationaal bestuur, voorafgaand aan de beslissing tot schaalvergroting, conflicten tussen sub-nationale eenheden als zij moeten fuseren en conflicten binnen de nieuwe organisatie als de herindeling eenmaal tot stand is gekomen, kunnen zeer groot zijn.

## Lokale herindeling maakt decentralisatie mogelijk

De vraag is steeds of de verwachte voordelen op lange termijn tegen deze transitiekosten opwegen. Helemaal vinden evaluaties van herindelingen meestal al enkele jaren na de herindeling plaats. Dat is te vroeg om de lange-termijn effecten te kunnen vaststellen.

### Besluit

Het beeld dat oprijst uit de analyse van het denken over gemeentelijke herindeling is niet positief. Argu-

menten voor en tegen zijn veelal meer ideologisch bepaald of een gevolg van gevestigde belangen dan gebaseerd op theorievorming en empirisch onderzoek. Dat leidt ertoe dat aan herindelingen een veelheid van argumenten wordt verbonden en dat alle effecten die men maar wenst (of juist niet wenst) aan herindeling worden toegekend.

Daarbij wordt genegeerd dat herindeling een moeizaam proces is waaraan een aantal pijnlijke dilemma's is verbonden. Dat betekent niet dat gemeentelijke herindeling moet worden afgeraden. Maar het zou de rationaliteit van het openbaar bestuur ten goede komen als er keuzes worden gemaakt op basis van deugdelijke argumenten. Dan zou men wellicht ook inzien dat het incrementele proces van opschaling steeds tot nieuwe transitiekosten leidt en de kwaliteit van de lokale dienstverlening schade berokkent.

Ook zou er dan wellicht beter nagedacht worden over de volgorde van herindeling en decentralisatie. Het is niet slim de volgorde 'decentralisatie maakt herindeling noodzakelijk' te kiezen in plaats van 'lokale herindeling maakt decentralisatie mogelijk'.

## Heldinnen van eigen bodem

Het waren heldinnen van eigen bodem en ze genoten drie eeuwen lang een heldinnenstatus. Maar in de negentiende eeuw werden

Kenau Simonsdr. Hasselaer (1526-1588) en Magdalena Moons (1541-1613) van hun voetstuk gehaald, omdat hun heroïsche rol in de eerste jaren van de vrijheidstrijd van de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) niet langer werd geloofd. Die oorlog was een opstand tegen de koning van Spanje en zijn bestuursapparaat, het wettig gezag. De koning stuurde troepen om de rust te herstellen. Een van de bloedigste oorlogen die in ons land ooit is uitgevochten, was geboren. Beide vrouwen waren actief in de zestiende eeuw. Kenau Hasselaar vocht in 1572-1573 in de belegerde stad Haarlem tegen het Spaanse leger, Magdalena Moons onderhandelde in 1573-1574 met de opperbevelhebber van het beleg van Leiden. Historica Els Kloek schreef er een boek over, *Kenau & Magdalena. Vrouwen in de Tachtigjarige Oorlog* (Nijmegen: Vantilt). Op het schilderij van Charles Rochussen uit 1853 het beleg van Haarlem met Kenau op de wallen.





# Nederland verliest **soevereiniteit**

**De macht van Europa groeide de afgelopen jaren fors, maar dat is nauwelijks zichtbaar. Door de economische crises verspeelt ons land nationale manoeuvreerruimte.**

Op 30 november vertrekt Europees Raadsvoorzitter 'president' Herman Van Rompuy uit Brussel. Hij is niet herbenoembaar. De Europese Unie die Van Rompuy achterlaat, is 'n heel andere dan toen hij eind 2009 aantrad. Het was een historische coïncidentie dat de Griekse crisis losbarstte op exact dezelfde dag waarop Van Rompuy zijn eerste Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders leidde.

Achteraf bezien was dat zijn belangrijkste vergadering, omdat de Europese Raad op die elfde februari 2010 een dapper besluit nam. Geconfronteerd met een schrikbarend opgelopen Grieks overheidstekort, besloten de politieke leiders tot 'vastbesloten en gecoördineerde actie teneinde de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel te waarborgen'.<sup>1</sup>

Er was de afgelopen jaren veel kritiek op de Europese Raad en de Europese Commissie. Die zouden keer op keer te traag op de diverse crises hebben gereageerd, *too little, too late*. Die kritiek verdient weerproken te worden. Vier jaar lang hebben de nationale politieke leiders samen met de Europese instellingen de beloofde vastbesloten actie wel degelijk waar gemaakt. In de Economische en Monetaire Unie, zoals die in 1991 in Maastricht is gelanceerd, zaten grote weeffouten. Deels zijn die inmiddels hersteld, met als resultaat dat er al weer ruim anderhalf jaar rust rond de euro is.

## Ingrijpende maatregelen

In telegramstijl tien ingrijpende maatregelen die allemaal op forse overdracht van nationale soevereiniteit neerkomen:

1. voortaan sanctioneert de Europese Commissie de regeringen die het Stabiteitspact (maximaal tekort drie procent) aan hun laars lappen; voorheen hielden de ministers van Financiën altijd elkaar uit de wind,
2. introductie van zes omvangrijke Europese wetten (*six-pack*) ofwel de komst van meer begrotingsdiscipline (*economic governance*); boetes brengen scherp in het toezicht door de Commissie op de nationale begrotingen,
3. het *two-pack* versterkt de Commissie nogmaals; de eurolanden bespreken voortaan elkaars begroting; vallen zij door de mand, dan volgt curatele,
4. begrotingsverdrag (*fiscal compact*); alle landen met de euro leggen het voortaan verplichte nultekort op de nationale begroting in hun wetgeving vast,
5. creatie van de noodfondsen EFSF en ESM als extra pijlers; sanering van de geknakte eurolanden (Griekenland, Ierland, Portugal, Cyprus, Spanje) in ruil voor leningen; uitleencapaciteit van de fondsen is 500 miljard euro; sterke eurolanden moeten er mee rekenen hun miljardeninleg deels niet terug te zien,
6. creatie van de Europese Bankenuunie; de ECB neemt de controle van alle systeembanken over van de nationale centrale banken; dit moet het kapseizen van banken op kosten van de samenleving voortaan voorkomen,

<sup>1</sup> Statement by the Heads of State or Government.

Michiel Hendryckx



Herman Van Rompuy

7. start van een ongekend opkoopplan van bedreigde staatsobligaties door de Europese Centrale Bank ter afschrikking van speculanten; alleen al het dreigen met deze *outright monetary transactions* was genoeg om rust op de internationale financiële markten te brengen,

## De zorg om het verlies van nationale soevereiniteit speelt alom in de EU

8. invoering van het Europees semester; de regeringen leggen jaarlijks in april en oktober hun conceptbegroting ter goedkeuring voor aan 'eurotsaar' Olli Rehn,
9. introductie van Europese toezichthouders op de banken (EBA), op de aandelenmarkten (ESMA) en op de verzekerings- en pensioensector (EIOPA); de European Systemic Risk Board controleert het geheel,
10. invoering van een meerjarenbegroting in alle lidstaten; in Nederland gebeurt dat via de Wet Houdbare Overheidsfinanciën, die de lagere overheden eveneens bindt.

Dit is slechts een greep uit een korf met inmiddels tientallen bindende maatregelen. Ben Smulders, *principal legal advisor* bij de Europese Commissie, spreekt van een 'tsunami van wetgeving en Europese rechtspraak via de EU tot stand gebracht ter bestrijding van de bankencrisis en de staatsschuldencrisis'. Allemaal bedoeld om onwillige regeringen voortaan aan de teugel te rijden.

Andere voorbeelden zijn het omvangrijke Europa 2020 project: meer aandacht voor banen, onderwijs, onderzoek, klimaat en armoede. Of bijvoorbeeld het Financial Service Action Plan (gebaseerd op voorstellen uit 1999, die de regeringen uit de weg gingen. Talloze maatregelen zitten nog in de pijplijn. Het einddoel ligt in het Rapport Van Rompuy 'Naar een echte Economische en Monetaire Unie' van 25 juni 2012. Uiteindelijk wordt de nog zwak ontwikkelde E van de EMU binnenkort een echte Economische Unie, met een Bankenunie, een Fiscale Unie en later als kers op de taart de Europese Politieke Unie.<sup>2</sup>

Het verlies van soevereiniteit ondergaat de vaderlandse politiek met gemengde gevoelens. 'Er is geen sprake van versterkt Europees economisch bestuur', zei premier Marc Rutte in Brussel na de lentebijeenkomst van de regeringsleiders van 2011 waar belangrijke besluiten vielen. In die dagen nam de Tweede Kamer een motie aan (Slob, ChristenUnie) om in Brussel 'krachtig afstand te nemen van elke beweging naar een meer Europese Politieke Unie'. Vorig jaar publiceerde het kabinet een waslijst van 54 zaken die Nederland terug wil hebben om er weer zelf over te mogen beslissen.

De zorg om het verlies van nationale soevereiniteit speelt alom in de EU en is uiteraard legitiem.<sup>3</sup> Experts als ECB-president Draghi en Commissievoorzitter Barroso betwijfelen of de vorenstaande maatregelen op termijn wel voldoende zijn. Volgens de Franse president Hollande is de euro pas duurzaam als de deelnemende staten de opbouw toestaan van een echte Europese Economische Regering, bevoegd voor de hele eurozone.

### Feestelijk gebeuren

Het gaat niet alleen om het continueren van de euro. De scheppers daarvan, kanselier Kohl en president Mitterrand, wilden via één munt de politieke integratie onomkeerbaar maken. De recente crises werkten als sterke katalysator. Tom Eijsbouts, groot voorstander van diepe Europese integratie, noemt de crises openhartig 'een feestelijk gebeuren'. Elders

<sup>2</sup> Verklaring van ECB-president Mario Draghi in het Europees Parlement, 12-12-2013.

<sup>3</sup> Crum, B., Saving the Euro at the Cost of Democracy? in *Journal of Common Market Studies*, 2013, p. 614-630.

lachen voorstanders van een verregaand bevoegd Europa stilletjes in hun vuistje.

Niet iedereen is enthousiast. Behalve een Kamermeerderheid protesteerden de Nederlandse vakcentrales tegen het 'sluipenderwijs' overbrengen van de nationale loonpolitiek, van uitkeringen, pensioenen en belastingen naar het niveau van de EU.<sup>4</sup> Dat was geen overdreven reactie. Want de Europese Commissie krijgt inderdaad verregaande nieuwe bevoegdheden. Leuk detail is dat de Nederlandse regering als tegenstander van een Europese Economische Regering in haar stukken de term *European economic governance* niet wil vertalen. Zo blijft min of meer

verborgen hoe Nederland veel soevereiniteit heeft overgedragen.

Jammer dat bij de Europese verkiezingen veel politici het aan de sceptici overlaten de bevolking te vertellen waarom Nederland karrevrachten soevereiniteit verliest. Alleen wie beseft hoe machtig de EU vandaag is, weet meteen hoe belangrijk stemmen voor (of desnoods tegen) dit Nieuwe Europa wel is. ■

4 SERmagazine, mei 2011, p. 20.

## Watersnood

Nederland werd van tijd tot tijd door watersnood getroffen. Door overstromingen werd Texel een eiland, ontstonden de Biesbosch en de Zuiderzee, verdween de helft van Friesland en verloor Dordrecht haar positie aan Amsterdam. Van Zeeland tot Groningen en van Nijmegen tot Roermond heeft het water zijn sporen achtergelaten. Die geschiedenis vormt een onlosmakelijk deel van ons culturele erfgoed. Leontine van de Stadt geeft in *Nederland in 7 overstromingen* (Walburg Pers) in woord en beeld een overzicht van de belangrijkste overstromingen van de afgelopen duizend jaar. Beginnend met de Allerheiligenvloed van 1170, die de Zuiderzee vormde, en eindigend bij de EDO, de Ergst Denkbare Overstroming in de toekomst, die de waterbeheerders hanteren om Nederland veilig en droog te houden. Met het naar boven halen van talloze vergeten aspecten van de Nederlandse watersnoodcultuur wordt geprobeerd te achterhalen hoe en in hoeverre de strijd tegen het water de identiteit van de Nederlanders heeft bepaald. Tijdens de Zuiderzeeramp in 1916 werd het eiland Marken extreem zwaar getroffen. Op de foto bezoekt koningin Wilhelmina het eiland.



# Mythes en feiten in integriteitsonderzoek

**Niet alleen het gedrag van bestuurders ligt tegenwoordig onder een vergrootglas, ook integriteitsonderzoeken moeten er aan geloven. Er zijn soms hoogoplopende discussies over de uitkomsten daarvan, tuchtzaken tegen onderzoekers en beschuldigingen over en weer tussen onderzochte bestuurders en integriteitsonderzoekers.**

**H**et rumoer over integriteitsonderzoek(ers) is ook tot de Tweede Kamer doorgedrongen. In december 2012 diende toenmalig Kamerlid Heijnen zelfs een motie in, waarin hij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht 'de mogelijkheid te verkennen van een onafhankelijke instelling voor onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen in het openbaar bestuur'.<sup>1</sup> Zorgen over de kwaliteit en de kosten van integriteitsonderzoeken door externe bureaus waren de aanleiding voor deze motie.

Het is gevaarlijk op grond van beelden of incidenten tot algemene conclusies over de staat van het integriteitsonderzoek in Nederland te komen. Onlangs is daarom onderzocht hoe onderzoek naar integriteitsschendingen van bestuurders er uit ziet en wie vanuit welke invalshoeken of benaderingen

onderzoek naar integriteitsschendingen doen. Van die uitkomsten wordt in dit artikel verslag gedaan.<sup>2</sup>

## Weinig wetenschappelijk onderzoek

Zeker gezien de beelden die af en toe over integriteitsonderzoek de ronde doen, is het opvallend dat weinig empirisch onderzoek naar integriteitsonderzoeken naar ambtenaren is verricht en nog minder naar bestuurders en politieke ambtsdragers. Met enige regelmaat wordt het aantal integriteitsonderzoeken in het openbaar bestuur geturfd.<sup>3</sup> Een enkele keer vindt deze telling in opdracht van een ministerie plaats.<sup>4</sup>

Naast inzicht in de omvang van corruptie en fraude, levert dat als belangrijkste conclusie op dat de registratie van schendingen onder de maat is. De positie van interne melders en regelingen voor het melden van vermoedelijke misstanden zijn relatief goed onderzocht, met als terugkerende conclusie dat de melders onvoldoende zijn beschermd.<sup>5</sup>

Uit onderzoek naar de aangifteplicht voor ambtsmisdrijven blijkt niet alleen dat deze wettelijke verplichting onbekend is, maar ook dat bij werkgevers in de praktijk nog te vaak misverstanden over de samenloop tussen disciplinair en strafrechtelijk onderzoek bestaan.<sup>6</sup> Er is diepgaander onderzoek verricht naar de politie, waarbij diverse aspecten van integriteitsonderzoek zijn onderzocht, niet uitsluitend de positie van melders, maar ook de rol van bureaus interne onderzoeken en het functioneren van het disciplinair recht in bredere zin.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 18.

<sup>2</sup> S. Zouridis & B. van der Vorm, *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg 2013.

<sup>3</sup> S.M. Bernds, L.W.J.C. Huberts & A.J.G.M. van Montfort, Het openbaar bestuur en de wet: overtredende overheden in perspectief, *Bestuurswetenschappen*, 2009, p. 9-26.

<sup>4</sup> J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal, & K. Steenbergen, *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma 2010; L.W.J.C. Huberts & J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*, Utrecht: Lemma 2005.

<sup>5</sup> G. de Graaff, Klokkenluiders, integriteit en veiligheid, *Openbaar bestuur*, 2011, p. 6-10; M. Bovens & G. Pikker, Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende, in E. Karssing & M. Zweegers (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: BIOS 2010, p. 38-48.

<sup>6</sup> E. de Vries Robbé, A. Cornelissens & H. Ferwerda, *Ambtscriminaliteit aangegeven? Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven*, Den Haag: WODC 2008.

<sup>7</sup> M.H.M. van Tankeren, Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat er toe doet, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2010; M.E.D. Lamboo, *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*, Delft: Eburon 2005; M. van der Steeg, *Politietuchtrecht. Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004.

## Onderzoek over onderzoek

Om te beginnen is in het onderzoek waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan, informatie verzameld over de werkwijze van zowel interne onderzoeksinstanties (zoals het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam) als externe (ad hoc commissies en commerciële aanbieders). Ook zijn onderzoeksprotocollen en -reglementen, die bijvoorbeeld gemeenten of ministeries hanteren, bestudeerd.

Daarnaast zijn een kleine vijftig rapportages, waarin verslag wordt gedaan van integriteitsonderzoek naar bestuurders, politieke ambtsdragers en topambtenaren, geanalyseerd. De gegevens zijn vanuit openbare bronnen vervaardigd; dat wil niet zeggen dat de rapportages altijd openbaar zijn.

De ervaren knelpunten, zowel aan de zijde van opdrachtgevers als opdrachtnemers, zijn primair onderzocht via interviews met bestuurders, onderzoekers en experts. Omdat de respondenten voor de interviews zijn geselecteerd op grond van maximale variëteit en er geen inzicht is in het *dark number* (het totale aantal integriteitsonderzoeken naar politieke ambtsdragers en topambtenaren) kunnen knelpunten en de analyse van rapportages over politieke ambtsdragers en topambtenaren niet worden gegeneraliseerd.

## Onderzoeksinstanties

Het verkennend onderzoek laat zien dat drie typen onderzoekers, met ieder hun eigen kenmerken, integriteitsonderzoeken verrichten, namelijk interne instanties, externe commerciële aanbieders en ad hoc commissies.

Een aantal bestuursorganen beschikt over een bureau integriteit, dat als interne opdrachtnemer onderzoek uitvoert, zoals Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. Een deel van die interne bureaus kan op grond van het onderzoeksprotocol dat hun werk regelt, ook onderzoek doen naar bestuurders, ook al wordt dit vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid doorgaans niet wenselijk geacht. Andere organisaties hebben een intern centraal meldpunt of ze hebben een interne integriteit scoördinator voor het onderzoek verantwoordelijk gesteld. Er zijn echter ook bestuursorganen die (formeel althans) niets hebben geregeld.

De interne bureaus hebben een aantal kenmerken gemeen. De onafhankelijkheid is geregeld, ze beschikken over bevoegdheden en het integriteitsonderzoek wordt met andere taken op het terrein van integriteit gecombineerd. Leidinggevend zijn veelal verplicht het interne bureau bij integriteitskwetsies in te schakelen. In het interne protocol is doorgaans aangegeven dat bij onderzoeken naar schendingen door bestuurders of ambtenaren hoger in de organisatie, de objectiviteit voldoende moet zijn gewaarborgd, bijvoorbeeld door een externe partij in te schakelen.

## Een aantal bestuursorganen beschikt over een bureau integriteit

### Vijf categorieën

Afgezien van ad hoc commissies - zoals de Commissie Operatie Schoon Schip in Noord-Holland - waarvan de diversiteit zodanig is dat geen patroon in de werkwijze is ontdekt, kunnen externe onderzoeksbureaus op basis van hun specifieke expertise of discipline, in vijf categorieën worden onderverdeeld:

#### 1. Instanties voor uitsluitend integriteitsonderzoek en integriteitsbeleid

Met uitzondering van BING (Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten) zijn geen externe instanties aangetroffen die uitsluitend op integriteit gericht onderzoek aanbieden. Kenmerkend voor BING zijn de exclusieve focus op integriteit, een brede bestuursrechtelijke benadering en oriëntatie op de publieke sector.

De benadering die BING voor integriteit hanteert, is breed en omvat niet alleen 'harde' bestuursrechtelijke normen uit de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook gedragscodes en, indien relevant, het (eigen) beleid van het bestuursorgaan waarvan de vermoedelijke schender deel uitmaakt.

De methodologie waarvan BING zich bij integriteitsonderzoek bedient, bestaat doorgaans uit documentenanalyse en interviews. BING heeft voor persoonsgericht (integriteits)onderzoek interne richtlijnen opgesteld.



## 2. Bedrijfs- en particuliere recherchebureaus

Particuliere recherchebureaus verzamelen bewijs voor integriteitsschendingen of zoeken naar daders ervan (bijvoorbeeld lekken van vertrouwelijke informatie). Het integriteitsonderzoek van deze aanbieders is ingebed in bredere disciplines van bedrijfsbeveiliging en opsporingsonderzoek.

Er zijn verschillende aanbieders, zoals Hoffman bedrijfsrecherche, Kafi Integrity, International Security Agency, International Security Partners, Risk & Fraud Investigations en PD Recherche. Een aantal bureaus beschikt over een zogeheten POB-vergunning en het keurmerk Particulier onderzoeksbureau van de Nederlandse Veiligheidsbranche. De werkwijzen lijken op het eerste gezicht op forensisch onderzoek: observatie, analyse van sporen (e-mails, administratie) en het horen van betrokkenen.

## 3. (Forensische) Accountants

Ook (grote) accountantskantoren bieden integriteitsonderzoek aan, zoals Deloitte, KPMG en Ernst & Young. Zij verrichten fraude- en complianceonder-

diverse invalshoeken, zoals cultuur, leiderschap en *governance*.

## 5. Juridische dienstverleners en advocaten

Sommige advocaten en juridische dienstverleners (Capra) bieden ook onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen aan, onder meer vanuit ambtenaarrechtelijke of arbeidsrechtelijke invalshoek. Welke integriteitsschendingen welke juridische consequenties rechtvaardigen, wat op dit punt de lijn in de jurisprudentie is en welke wet- en regelgeving hierbij een rol spelen, zijn voorbeelden van vragen die typisch bij juridische dienstverleners worden neergelegd. Typerend voor de advocatuur is voorts het cliëntperspectief. Anders dan andere typen onderzoekers gaat het bij advocaten om de belangen van hun cliënten.

## Kenmerken

Over de periode 2010-2012 zijn 49 rapportages aangetroffen van bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers, topambtenaren en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Enkele kenmerken van dit type onderzoek kunnen worden geformuleerd, waarbij de aantallen tussen haakjes een indicatie geven van de verdeling in de aangetroffen rapporten.

Over bestuurders en topambtenaren zijn nauwelijks rapportages van interne instanties aangetroffen. Een keer heeft de eigen financiële dienst/controller onderzoek verricht, een keer is het rapport door een waarnemend bestuurder vervaardigd (maar liggen daar externe rapporten aan ten grondslag) en één rapport is van een gemeentelijke ombudsman. Alle andere rapportages (46) zijn door externe, doorgaans commerciële, instanties uitgevoerd.

Gemeenten domineren in het overzicht van rapportages als opdrachtgever (32 keer). Doorgaans is het rapport aan de (loco-)burgemeester uitgebracht (14 keer, waarvan een keer met de gemeentesecretaris), maar ook het college van burgemeester en wethouders (5 keer), het seniorenconvent, het presidium van de deelraad (3 keer) of de gemeenteraad (10 keer).

Ook provincies maken van externe instanties gebruik (6 keer, waarvan drie keer de rapportage aan de commissaris van de Koning is uitgebracht en 2 keer aan het college van Gedeputeerde Staten. De overige rapportages betreffen waterschappen

## Bij integriteitsschending gaat het vooral om belangenverstrengeling

zoek. Dat komt veelal neer op het onderzoeken van ongewone financiële transacties, het verzamelen van elektronische bewijzen, het opstellen van getuigenverklaringen en het analyseren van financiële rapportages.

Integriteitsonderzoek wordt verricht vanuit perspectieven van compliance en risicomanagement. Het onderzoek is overwegend financieel van aard (onkostendeclaraties, aanbesteding), maar kan ook betrekking hebben op belangenverstrengeling van accountants.

## 4. Bestuurs- en organisatieadviesbureaus

Bestuurs- en organisatieadviesbureaus (Berenschot, BMC) bieden soms eveneens integriteitsonderzoek aan. Hun rapportages zijn in veel opzichten vergelijkbaar met die van BING. Kenmerkend zijn een breed bestuursrechtelijk normenkader (zowel 'harde' als 'zachte' normen), een combinatie van dossieronderzoek en interviews en reconstructie van wat feitelijk is gebeurd. Het onderzoek wordt verricht vanuit

(1 keer), rijksoverheid (1 keer de Tweede Kamer, 2 keer voor een minister en 1 keer in opdracht van een secretaris-generaal), regionale verbanden (2 keer) en overige opdrachtgevers (4 keer).

Soms is het bestuursorgaan waarvan de vermoedelijke schender deel uitmaakt, opdrachtgever (bijvoorbeeld het college van gedeputeerde staten of gemeenteraad), soms is het bestuursorgaan opdrachtgever waaraan de vermoedelijke schender hiërarchisch ondergeschikt is (het college voor een topambtenaar) of aan wiens toezicht de vermoedelijke schender is onderworpen (commissaris van de Koning voor een gemeentelijke kwestie over een burgemeester).

In de verzameling domineren rapportages van BING (22 keer); ook wordt vaak van nogal uiteenlopende ad hoc commissies of individuen gebruik gemaakt (12 keer). Accountants komen veel minder vaak voor (4 keer), evenals advocaten (1 keer), organisatieadviesbureaus (5 keer) en particuliere recherchebureaus (2 keer). Naast BING komen alleen KPMG, Deloitte en Berenschot vaker dan een keer in de verzamelde onderzoeken voor.

Bij integriteitsschending gaat het vooral om (de schijn van) belangenverstrengeling (ten minste 27 keer), het vrijgeven van vertrouwelijke informatie (4 keer) en mogelijke onrechtmatigheden in declaratiegedrag of andere financiële onrechtmatigheden (5 keer). Een enkele keer komt diefstal, het onjuist verstrekken van informatie, het mogelijk bewust zoekmaken van dossiers, onbehoorlijk handelen of seksuele intimidatie/ongepast gedrag voor.

In de meeste rapportages (41 keer) wordt een juridische benadering van integriteit (vastgelegde rechtswetten geschonden) gehanteerd, al dan niet in combinatie met een professionele benadering (professionele normen geschonden). In enkele gevallen wordt ook een morele benadering gevolgd (sociale of morele normen geschonden).

In het onderzoek dat zich uitstrekt over het gehele bestuur, over politiek-ambtelijke samenwerking of (een deel van de) organisatie komt ook een culturele benadering (in hoeverre is er een cultuur van norm-schending) voor. Ook is in enkele gevallen een geloofwaardigheidsbenadering aangetroffen (is het handelen van de politieke ambtsdrager of topambtenaar geloofwaardig) of een andere benadering (*good public governance*).

Als concreet gedrag wordt getoetst, wordt vrijwel altijd een normenkader opgesteld. Dat bestaat vooral uit wetten en gedragscodes, al dan niet in combinatie met algemene beginselen van behoorlijk bestuur (28 keer expliciet genoemd). Uitsluitend wetten (7 keer) of gedragscodes (3 keer) komen ook voor. Beleid, een intern protocol of de CAR-UWO wordt een enkele keer genoemd.

De invulling van normenkaders is divers. De Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet worden doorgaans aangehaald, evenals de Ambtenarenwet en de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers. Daarnaast worden gedragscodes en in de eigen organisatie geldende codes, richtlijnen of beleid gebruikt (over aanbesteding of vertrouwelijkheid), alsmede

## De eenvormigheid van de onderzoeksrapportages is opvallend groot

algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In enkele gevallen, zeker waar een juridische met een morele benadering wordt aangevuld, worden bredere normen als *good public governance* (inclusief onkreukbaarheid) gebruikt of is het normenkader niet expliciet gemaakt.

De bestudeerde onderzoeken bevatten meestal een feitenreconstructie (41 keer); in enkele gevallen is het rapport op een eerder opgestelde feitenreconstructie gebaseerd, is dat naar alle waarschijnlijkheid het geval of is het onderzoek niet op een concrete integriteitsschending gericht (in onderliggende rapportages die in het kader van dit onderzoek niet zijn geanalyseerd, maar waarnaar wel wordt verwezen; de verwijzing suggereert dan een feitenonderzoek).

### Conclusies

Er bestaat op het terrein van integriteitsonderzoek een grote diversiteit en variëteit. Integriteitsonderzoeken worden door tientallen interne, ad hoc of commerciële onderzoeksinstanties verricht. Bovendien verschillen de benaderingen. Voor de ene discipline is integriteitsonderzoek een kwestie van aandacht voor cultuur, voor een ander vooral compliance, leiderschap, bedrijfsbeveiliging of ambtenarenrecht.

Desondanks is de eenvormigheid van de onderzoeksrapportages opvallend groot. Er is eenvormig-

heid in de opzet van onderzoek. Er wordt een normenkader opgesteld, een feitenreconstructie vervaardigd en de feiten worden vervolgens aan de hand van het normenkader gekwalificeerd. Ten tweede is er eenvormigheid van bestuursrechtelijke normenkaders: de Algemene wet bestuursrecht, de VNG-gedragscode en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn veelal vertrekpunt. Daarbuiten verschillen de normenkaders, afhankelijk van de gekozen benadering (van strikt juridisch tot breed moreel). Ten derde vertonen de rapportages eenvormigheid in gehanteerde methodiek. De combinatie van documentenanalyse en interviews scoort hoog.

De eenduidige toepassing van het normenkader kan problemen opleveren. Het voorbeeld van belangenverstrengeling is wellicht illustratief. Waar het ene onderzoek spreekt over feitelijke belangenverstrengeling, concludeert een ander onderzoek functionele belangenverstrengeling, in een derde

Weliswaar kan met succes de onderzoeker tuchtrechtelijk worden aangepakt, maar daarmee zijn de conclusies en beschuldiging nog niet van tafel. Met andere woorden, er is geen tweede feiteninstantie die de politiek ambtsdrager kan vrijpleiten. Ook al zal dat laatste het politieke leven niet redden (daarvoor is immers het vertrouwen van bijvoorbeeld de gemeenteraad of provinciale staten nodig), voor iemands reputatie en leven na de politiek kan het toch belangrijk zijn.

Tenslotte kan worden geconstateerd, dat in het debat over integriteitsonderzoek integriteit een zwartwitbegrip is. De uitspraak die aan voormalig minister Dales is toegeschreven (een beetje integer bestaat niet) is daar mede debet aan. Maar integriteit is een lastig begrip. Zo worden in de onderzoeksrapportages verschillen in juridische status tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke normen, rechtsbeginselen, gedragscodes, beleid en sociale normen niet altijd expliciet gemaakt. Dat dwingt tot voorzichtigheid bij het gebruik van een containerbegrip als integriteit. Het begrip heeft immers een sterke morele connotatie (een bestuurder deugt of deugt niet) en is daarmee een gemakkelijk politiek wapen.

## Een containerbegrip als integriteit is een gemakkelijk politiek wapen

onderzoeksrapport wordt sec van belangenverstrengeling gesproken, een vierde rapport concludeert dat er een schijn van belangenverstrengeling is en een vijfde rapport komt tot de conclusie dat de schijn van belangenverstrengeling niet (of onvolgende, niet geheel of niet koste wat kost) is vermeden.

Voor interne instanties en voor ad hoc instanties gelden onderzoeksprotocollen. Bovendien bestaat voor integriteitsonderzoeken naar ambtenaren de mogelijkheid van toetsing door de ambtenarenrechter/bestuursrechter. Voor de meeste genoemde disciplines bestaat een publiekrechtelijke of tuchtrechtelijke (advocaten, accountants, particuliere recherchebureaus) of een vrijwillige privaatrechtelijke (organisatieadviseurs) externe kwaliteitswaarborg. Alleen voor BING en voor ad hoc commissies is geen externe kwaliteitswaarborg aangetroffen, al gelden voor individuele onderzoekers van deze instanties (accountants, advocaten) ook professionele (tuchtrechtelijke) waarborgen.

Vanuit het perspectief van politieke ambtsdragers bieden deze waarborgen overigens niet altijd soelaas.

### Besluit

Ten slotte de vraag naar de nationale instantie waar de motie-Heijnen om verzoekt. Het onderzoek naar knelpunten bij integriteitsonderzoeken geeft aan dat vooral bij opdrachtgevers van integriteitsonderzoek nog veel winst te behalen is. Professionalisering van opdrachtgevers kan leiden tot betere vraagstellingen, meer gericht onderzoek en mogelijk tot het voorkomen van onnodig onderzoek.

Meer eenduidigheid in de bestaande publiekrechtelijke en privaatrechtelijke kwaliteitswaarborgen kan de kwaliteit van het integriteitsonderzoek naar bestuurders en topambtenaren verbeteren. Bovendien blijft dan de bestaande variëteit van de verschillende disciplines, die zich moeilijk in één onderzoeksinstantie laten onderbrengen, in stand.

Een nationale instantie kan wel nuttig zijn als tweede feiteninstantie en voor de rechtseenheid, althans voor politieke ambtsdragers. Of deze bescheiden functie en de complexiteit van het integriteitsbegrip de noodzakelijke investering rechtvaardigt, laten we graag over aan de daartoe bevoegde instanties. ■

# Oranje boven, 1813 herdacht

**Nationale herdenkingsjaren zijn een zegen voor geschiedbeoefenaars. Er komt geld beschikbaar voor gedenkboeken, onderzoek, tentoonstellingen en televisieprogramma's.**

**H**et voordeel is ook, dat er gelegenheid is verschillende herdenkingsjaren met elkaar te vergelijken om zo de eigentijdse herdenkingssymboliek te kunnen duiden. Opvallend bij de huidige herdenking is de discrepantie tussen de herdenkingsambities van het nationale comité en de stemming van de Nederlandse bevolking.

De nagespeelde landing van prins Willem VI op het Scheveningse strand trok landelijk nog wel enige aandacht, maar verder liet de viering van 1813 de meeste Nederlanders koud. Het jaar zegt weinig tot niets, zo bleek uit onderzoek van *Historisch Nieuwsblad*. IJkpunt voor onze natie was en blijft de tachtigjarige oorlog, hoewel ook de kennis daarvan weinig concreet is.

Het jaar 1813 was in de negentiende eeuw vooral het herdenken waard voor degenen die de onverwachte terugkeer van de Oranjes als een zegen zagen. Natuurlijk was 1813 ook de voortzetting van de eenheidsstaat die in de Bataafs-Franse tijd was ontstaan, maar dat was niet de reden tot 'nationale' vreugde. Grondwet, grondrechten, centrale belastingen waren tot stand gekomen tijdens een roerige, al snel als 'Frans' bestempelde, staatkundige periode uit onze geschiedenis, die snel vergeten moest worden. In 1813 werd vooral de nationale onafhankelijkheid bevestigd, onder leiding van Oranje.

## Mythe

Het nationale comité 200 jaar Koninkrijk verbindt 1813 met het begin van bestuurlijke stabiliteit van de moderne rechtsstaat, persoonlijke rechten en vrijheden en actief burgerschap. Men wrijft zich de ogen uit, om dominee Van der Palm te parafraseren,



Carla van Baalen (red.), *Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2013. De Republiek van Oranje, 1813-2013*, Amsterdam: Boom, 2013



Ido de Haan, Paul den Hoed en Henk te Velde (red.), *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus, 2013

die in 1813 niet wist of hij droomde of waakte. Waar in 1798 velen nog de eed van onveranderlijke afkeer van het stadhouderlijk bewind hadden afgelegd, schaarden vriend en vijand zich nu om de troon. In de huidige herdenkingsliteratuur wordt de Oranjegezindheid van het Nederlandse volk nogal eens een mythe genoemd.<sup>1</sup> Toch is het de vraag of 1813 wel goed te begrijpen is zonder de Oranjegezindheid van een belangrijk deel van de bevolking naar waarde te schatten.

Opvallend is verder, dat 1813 in de nieuwe literatuur vooral als een improvisatie wordt gezien, die alleen levensvatbaar was dankzij de instemming van de Europese grootmachten. Een aantal kanttekeningen is hier op zijn plaats.

### Passief burgerschap

In zijn toespraak bij de start van de viering in de Ridderzaal wees historicus Niek van Sas erop dat 'actief burgerschap' weinig met 1813 te maken heeft. De grondwet kende weliswaar de bepaling 'De Staten-Ge-



Gijsbert Karel van Hogendorp

## Een centrale monarchale macht moest voor stabiliteit zorgen

neraal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk', maar het volk zelf kreeg geen stem. Dat was nadrukkelijk ook niet de bedoeling van de architect van de grondwet, Gijsbert Karel van Hogendorp. Het kiesrecht kwam in handen van kiescolleges die voor het leven werden benoemd. Die colleges kozen de leden van de gemeentelijke raden. Daarna volgde een trapsgewijs kiesrecht voor Provinciale Staten en Staten-Generaal. Bovendien introduceerde Van Hogendorp een kiesrecht ingedeeld in standen, inclusief de stand van de adel, waarmee het aristocratische element van het bestuur werd versterkt.

Actief burgerschap had in de periode 1795-1798 centraal gestaan. De grondwet van 1798 bevatte wel een bepaling die het oppergezag aan de gehele maatschappij toekende, wat neerkwam op de volkssoevereiniteit. Vandaar ook dat de grondwet aan een refe-

rendum werd onderworpen. Recent hebben J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis de verschillende grondwetten - en referenda - op een rij gezet in *De eerste honderdvijftig jaar parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*.<sup>2</sup>

In hun boek blijkt dat, naarmate het revolutionaire tij verliep, de nadruk kwam te liggen op versterking van het centrale bestuur ten koste van directe burgerinvloed. Na de geforceerde radicaal-democratische revolutie van 1798, toen gematigden en orangisten van het stemrecht werden uitgesloten, verloor de brede burgerij grotendeels haar belangstelling voor de Haagse perikelen.

Van Hogendorp was orangist *pur sang* die al voor 1795 voorstander van versterking van de macht van de Oranjes was om de belangen van de verdeelde Republiek beter te kunnen behartigen. Tegelijkertijd was hij voorstander van het stedelijk decentrale oligarchische bestuur en versterking van de positie van de adel. Deze combinatie van monarchisme en oligarchisch bestuur komt op het eerste gezicht vreemd over, maar paste in de denkbeelden van politieke denkers in Europa, die in navolging van Montesquieu een getemperde monarchie voorstonden.

### Stabiliteit

Een centrale monarchale macht moest voor stabiliteit zorgen, maar tegelijkertijd moesten *contervailing*

1 M. Lok, 'Herwonnen vrijheid', 1813 als Nederlandse oorsprongsmythe, in *De Republiek van Oranje 1813-2013*, Jaarboek Parlementaire geschiedenis, Amsterdam: Boom, 2013, 15.

2 J. Th. J. van den Berg & J. J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*, Amsterdam: Boom 2013.



*powers* de oude vrijheden waarborgen.<sup>3</sup> Deze ambivalentie kan verklaren waarom Van Hogendorp enerzijds kon instemmen met de sterke positie van de koning in de grondwet en anderzijds de verwachting dat ministers - en hijzelf - een zekere zelfstandige positie konden innemen. In de uiteindelijke grondwet werd een bepaling over de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid geschrapt, wat door Van Hogendorp werd aanvaard.

Maar toen koning Willem I de ministers voornamelijk als zijn dienaren ging behandelen, haakte Van Hogendorp af. In zijn biografie over Van Hogendorp portretteert Diederik Slijkerman hem daarom als een liberaal en wordt 1813 het begin van de liberale staat, voorbijziend aan diens opvattingen over de rol van elites die sterk in het 18e eeuwse politieke denken wortelen.<sup>4</sup> Wat betreft het kiesrecht is 1813 toch echt de conservatieve creatie van Van Hogendorp. In zijn slotessay in de feestbundel *Een nieuwe staat, het begin van het Koninkrijk der Nederlanden* stelt Henk te Velde dat 1813-1815 het voor de Nederlandse politieke cultuur bepalende beeld van het staatsburgerschap heeft gestempeld: bestuurlijk ingesteld, niet gericht op volkssoevereiniteit of al te veel enthousiasme voor de Haagse politiek - dit in tegenstelling tot het activistisch staatsburgerschap van de periode 1795-1798.<sup>5</sup>

Hier wordt het restauratiecredo tot in onze dagen opgerekt - waar we sinds de Fortuynrevolte tal van politieke bewegingen hebben zien opkomen en een versplinterd, gepolariseerd politiek landschap hebben zien ontstaan. Bestaat die burger van Te Velde nog wel? De roep om meer directe democratie en referenda neemt toe. Betekent dit een terugkeer van het Bataafse temperament?

### Hybride voortzetting Bataafs-Franse tijd

Zoals bekend is de Bataafs-Franse tijd lange tijd buiten het nationale geschiedbeeld gebleven. De periode werd herinnerd als één van grote politieke verdeeldheid, mislukkingen, economische malaise en Franse onderdrukking. De gemakkelijkste oplossing was om de periode als on-Nederlands, en dus als Frans, buiten de geschiedenis te plaatsten. Al in de negentiende eeuw was dit beeld niet onbetwist. Zo refereerde Thorbecke - weliswaar als een van de weinigen - aan de belangrijke bestuurlijke en wettelijke innovaties uit die tijd. Inmiddels is er een vloed aan historische literatuur over dit tijdvak verschenen. Uit twee recente onderzoeken naar de poli-

tieke ontwikkelingen van 1795-1798 blijkt dat het constitutionele proces in de Nationale Vergadering beslist niet als Frans kan worden getypeerd.

Moderaten, unitaristen, federalisten, radicale democraten namen tal van standpunten in die nadrukkelijk in de Nederlandse context waren ingebed. Mart Rutjes laat in zijn *Door gelijkheid gegrepen. Democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* zien hoezeer de afgevaardigden naar een grondwet zochten die bij het specifieke karakter van het Nederlandse volk paste. Om die reden wilden Federalisten een zekere zelfstandigheid voor de provincies behouden, zonder op 'aristocratisch' bestuur terug te vallen.<sup>6</sup> In de als biografie van het eerste Nederlandse parlement opgezette studie van Joris Oddens komt naar voren hoe de unitaristen er uiteindelijk in slaagden hun meer systematische denkbeelden over politieke vrijheid en staat door te voeren.<sup>7</sup> Maar dit ging niet zonder een staatsgreep, per saldo toch een revolutionaire ontsparing van het beschaafde burgerdebat in de Nationale Vergadering. Hoe geforceerd ook, 'de moderniteit van 1798' agendeerde belangrijke politieke thema's voor de negentiende eeuw zoals algemeen stemrecht, grondrechten en scheiding van kerk en staat.

Door de focus op de Haagse discussies, blijft in deze studies het aspect onderbelicht dat in de steden - waar ook in de periode 1795-1813 het bestuur in veel opzichten op de oude voet doorging - de brede burgerij als gevolg van het teveel aan radicalisme, afhaakte.<sup>8</sup> Het soort centralisme dat de radicalen voorstonden, kon niet op hun steun rekenen. Een zekere afkeer van *high politics* was het gevolg. Op tal van punten ging vervolgens - vaak *contre coeur* - het bestuurlijke centralisatieproces voort, al was het maar omdat de Fransen meer belastingopbrengsten wilden zien. Exemplarisch voor deze bestuurlijke ontwikkeling is de loopbaan van Cornelis Felix van Maanen, een van de belangrijkste juristen uit die tijd. Hij

3 Aurelian Craiutu, *Moderation in French political thought 1748-1830*, Princeton: University Press 2012.

4 D. Slijkerman, *Wonderjaren. Gijsbert Karel van Hogendorp, wegbereider van Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2013, 211; N. van Sas, *De Republiek voorbij. Over de transitie van republicanisme naar liberalisme*, in F. Grijzenhout e.a. (red.), *Het Bataafse experiment. Politiek en cultuur rond 1800*, Nijmegen: Vantilt 2013, 96, 97.

5 H. te Velde, *De herdenkingen en de betekenis van 1813*, in *Een nieuwe staat*, 382.

6 M. Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen. Democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801*, Vantilt: Nijmegen 2012, 57.

7 J. Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld. Het eerste parlement van Nederland 1796-1798*, Vantilt: Nijmegen 2012.

8 Van Sas, a.v., 79.

werd in de periode 1813-1815 de belangrijkste tegenspeler van Van Hogendorp in de grondwetscommissie die ervoor zorgde dat de verworvenheden van de centrale staat behouden bleven.

Dit was overigens een Europees verschijnsel. Zelfs de aartsconservatieve Metternich behield in Oostenrijk veel van de napoleontische innovaties, die het bestuurlijk vermogen hadden vergroot. Ook conservatieve bestuurders maakten graag van de nieuwe machtsmiddelen gebruik.

### Opkomst bestuurselite

In 1813 werd derhalve wel het bestuurlijk legaat van de Bataafs-Franse periode overgenomen, maar zonder de ideologische connotaties. Mathijs Lok heeft deze overgang van het bestuur in zijn proefschrift *Windvanen. Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse Restauratie (1813-1820)* onderzocht. Hij benadrukt dat 1813 niet zozeer een improvisatie was, maar eerder een behendige adaptie van het zittende bestuur. Dat markeerde de opkomst van een zelfbewuste, moderne, nationale bestuurselite 'die tot op zekere hoogte losstond van de politieke heerser'.<sup>9</sup>

Voor die 'ambtelijke' interpretatie is veel te zeggen. Alleen al daarom behoorde een terugkeer naar de tijd van de Republiek tot de onmogelijkheden. Door het Haagse perspectief ontbreekt echter ook bij Lok een beeld van een andersoortige bestuurlijke continuïteit, namelijk de voortzetting van het oligarchische bestuur in de steden.

De schommelingen van de Haagse politieke conjunctuur had wel gevolgen voor de steden, maar de feitelijke invloed van de centrale staat was nog beperkt. Steden zouden bovendien tot in de jaren 1860 grotendeels voor hun eigen inkomsten zorgen. Uit eliteonderzoek blijkt, dat stedelijke elites hun carrières in het bestuur gewoon hebben voortgezet.

In die zin is de staat van 1813 een amalgaam van een centrale staat en een sterk decentrale bestuurscultuur, geworteld in stedelijke elites, die door het kiesstelsel in hun positie werden bevestigd. Dat kan verklaren waarom de publiek-bestuurlijk sfeer na 1813 nog sterk oligarchische trekken had en waarom her-

vormingen zowel op economisch als politiek terrein moeilijk tot stand kwamen.

### Realiteit Oranjemythe

Door de nadruk op de bestuurlijke continuïteit, ontstaat bij Lok de neiging het Oranje-moment van 1813 te relativiseren. Ook Wilfred Uitterhoeve keert zich in zijn *1813-Haagse bluf. De korte chaos van de vrijwording* tegen de Oranjemythe.<sup>10</sup> Door vanuit het perspectief van verschillende steden het bestuurlijk vacuüm van 1813 te bespreken, wordt nog eens duidelijk hoe de steden nog hun eigen gang gingen. Bestuurders zagen de Fransen vertrekken, de Kozakken waren in de buurt en het centrale bestuur stortte in, maar het stedelijk bestuur zorgde voor continuïteit, rust en orde. En, zo blijkt uit Van Uitterhoeves onderzoek, die besturen moesten op veel plaatsen ernstig rekening houden met een Oranjegezinde menigte. Die Oranjegezindheid kan worden afgedaan als ongedifferentieerde emoties van het volk dat het vertrouwen in het bestuur kwijt was. Maar waarom kregen die emoties vrijwel direct een Oranje lading? Lotte Jensen heeft in *Verzet tegen Napoleon* laten zien dat er tijdens de inlijving bij Frankrijk wel degelijk een soort verzetsliteratuur is ontstaan, waarin de eigen taal, geschiedenis en cultuur werden bezongen.<sup>11</sup> Hoorden bij die geschiedenis niet onlosmakelijk de Oranjes? Wat werd op gereformeerde volksscholen destijds onderwezen? Memoreerden bevindelijke dominees in hun gebeden aan Oranje? Hier ligt nog een onderzoeksgebied braak. Bovendien waren Orangistische bestuurders niet uitgeschakeld. Van Hogendorp voelde zich allerm minst genoodzaakt zijn orangisme op te geven, ook al was de prins in ballingschap. We zijn inmiddels ver verwijderd van Algra's *Oranje in ballingschap 1795-1813* (1948), waarin kort na de Tweede Wereldoorlog de gehechtheid aan Oranje nog als kern van de natie werd voorgesteld, maar dat Oranje een factor was waarmee bestuurders in veel plaatsen ernstig rekening moesten houden, staat vast.

Was deze gehechtheid wederzijds? Uit de biografie van Jeroen Koch blijkt dat prins Willem VI in de Bataafs-Franse periode vooral de dynastieke belangen van de Oranjes behartigde.<sup>12</sup> Toch kan dat niet als onnatuurlijk worden getypeerd. De Oranjes waren tegen hun zin verdreven. Een terugkeer leek weinig reëel en zoals bij alle koningshuizen was hun oriëntatie alleen al vanwege de huwelijkspolitiek internationaal. Zodra zich de ongedroomde kans voordeed om naar

9 M. Lok, Koninkrijk van windvanen, in *Een nieuwe staat*, 108.

10 W. Uitterhoeve, 1813. Haagse bluf, Vantilt: Nijmegen 2013, 10.

11 L. Jensen, *Verzet tegen Napoleon*, Vantilt: Nijmegen 2013.

12 J. Koch, *Koning Willem I, 1772-1843*, Boom: Amsterdam 2013.

de Nederlanden terug te keren, dankzij de Haagse bluf van Van Hogendorp c.s., greep Willem Frederik die met beide handen aan. Door zijn moeder geëmand om zich terughoudend op te stellen als het ging om de machtsvraag, stelde hij zich in 1813 prudent op, waardoor hij als soeverein vorst 'onder waarborging eener wijze constitutie' brede steun kreeg. Dit maskeerde echter zijn grote politiek-bestuurlijke ambities, waardoor het bestuur van de koning-koopman of kanalen-koning al snel als autocratisch kon worden gekenmerkt.

### Geamendeerde rechtsstaat

De grondwet die als gevolg van de vereniging met België in 1815 van kracht werd, was uiteindelijk monarchaler dan Van Hogendorps bedoeling was. 'De koning alleen besluit' stond in artikel 73 en Willem I vatte dit letterlijk op. In 1818 voerde hij de zogenaamde Blanketwet in, die bepaalde dat Koninklijke Besluiten op straffe van vervolging moesten worden uitgevoerd. Verder kon de koning rechterlijke vonnissen naast zich neerleggen.

Op deze manier werd de rechtsstaat van Van Manen geamendeerd, waar deze overigens gewoon aan meewerkte. Wie 1813-1815 zonder voorbehoud als beginpunt van de moderne rechtsstaat wil herdenken, moet daarom de koning buiten beschouwing laten. Ook de grondrechten werden geamendeerd. De vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid werden van koningswege beperkt. Kritische journalisten werden vervolgd. De vrijheid van godsdienst bleef bestaan, maar kerken kwamen onder staatstoezicht te staan. Deze nationale kerkpolitiek werkte nadelig uit voor katholieken en orthodoxe gelovigen die zich niet in het opgelegde vrijzinnig protestantisme thuis voelden.

Kortom, 1813-1815 markeerde een periode van onliberaal monarchisme, waaraan pas in 1848 met de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid een einde werd gemaakt.

### Soevereiniteit herdenken

Zowel Jouke Turpijn als Henk te Velde hebben de verschillende herdenkingsjaren met elkaar vergeleken. In 1863 werd vooral de band met Oranje herdacht, terwijl de liberalen het constitutionele element accent wilden geven. Naar verluidt gaf een goedgeleumde koning Willem III aan Thorbecke de opdracht een nieuw 'Paleis' voor de Staten-Generaal te laten bouwen, waardoor het idee postvatte dat de liberalen 1813 wilden annexeren.



Landing van prins Willem Frederik van Oranje door Nicolaas Lodewijk Penning (1764 -1818)

Thorbecke voelde er verder weinig voor de viering van 1813 op staatskosten te laten plaatsvinden. De spanningen liepen hoog op, zodanig dat Thorbecke doodsb bedreigingen ontving en de festiviteiten niet zonder bewaking kon bezoeken.<sup>13</sup> Dit

## 1813-1815 markeerde een periode van onliberaal monarchisme

blijft in de essays van beide auteurs onvermeld. Van de bouw van een nieuw paleis kwam overigens niets terecht. Goed beschouwd was het in 1863 de laatste keer dat de verhouding tussen de Oranjes en de constitutie nog dergelijke spanningen opriep.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw verloor de koning vrijwel alle invloed op de benoeming van ministers en werd de parlementaire vertrouwensregel gevestigd. Met het aantreden van de jonge koningin Wilhelmina in 1898, werd Oranje vooral een symbool van nationale eenheid in een door politieke partijen

<sup>13</sup> G. J. Hooykaas (ed.), *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, deel VII, Den Haag: ING 2002, 74-75; J. Drentje, *Thorbecke, een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom 2004, 452-454.

verdeelde natie. De viering van 1913 kwam niet van de grond doordat de strijd om het algemeen kiesrecht centraal stond en diensgevolge de nadruk op de conservatieve aspecten van 1813 kwam te liggen. In 1963 sprak de 'bevrijding van 1813' veel minder tot de verbeelding dan de bevrijding van het Duitse Rijk. Het nationale perspectief werd in veel opzichten verkort tot naoorlogse geschiedenis. Harry Mulish noemde de herdenking een onbeschrijflijke flop.

In 2013 werd de positie van de koning nog verder teruggeschoefd doordat deze geen rol meer speelt bij de formatie. De nationale soevereiniteit staat onder druk als gevolg van de voortgaande Europese eenwording, vooral aangejaagd door financieel-economische belangen. De burger betaalt met de euro, maar heeft nauwelijks zeggenschap gehad over de Europese staatkundige condities die de smalle marges van de Haagse politiek in hoge mate bepalen. Rechters mogen gedragingen van de overheid niet aan de grondrechten toetsen. Europese rechters mogen dat wel. Het representatieve bestel staat onder druk, omdat het partijstelsel nauwelijks nog in de samenleving is verankerd.

In deze context lijkt de *re-enactment* van 1813 vooral de zelfstandigheid van de Nederlandse staat te moeten bevestigen. Het herinneren van de turbulente staatkundige ontwikkelingen in de periode 1795-

1815 krijgt iets geruststellends: hoezeer het land ook onder druk kan staan, uiteindelijk vinden we onszelf opnieuw uit en zullen we dat ook nu in de turbulente Europese context doen. Ook in 1814-1815 hing ons lot immers af van wat de grote mogendheden op het Congres van Wenen zouden besluiten.

### Besluit

In de bijdragen vanuit de geschiedwetenschap wordt overigens nauwelijks aandacht aan de actuele context van de herdenking besteed. Er lijkt eerder een enigszins onthechte architectonische visie op de staatkundige geschiedenis in de maak, waarbij de periode 1795-1815 opnieuw in het geschiedbeeld wordt ingepast. Daarbij spreekt 1813 veel minder tot de verbeelding dan 1798.

Door de terugkeer van 1798 komt echter opnieuw de notie van volksoevereiniteit centraal te staan, een begrip waarop in de negentiende eeuw een taboe kwam te liggen, omdat zij met volksoproer en onbestuurbaarheid werd geassocieerd.<sup>14</sup> Juist de periode die veel Nederlanders graag wilden vergeten, beleefde nu een renaissance. Het jaar 1813 blijft als herdenkingsjaar toch vooral gestempeld door de hernieuwde band met Oranje, het ontstaan van de constitutionele monarchie. Aangezien dit vooral neerkwam op autoritair en elitair bestuur, kan 1813 geen inspiratiebron meer zijn voor de huidige tijd, waarin in de Europese context naar nieuwe manieren moet worden gezocht om de democratische uitgangspunten van het openbaar bestuur vorm te geven. ■

14 M. Rutjes, a.v., 220.

## Keizerin Zita

Keizerin Zita van Oostenrijk en koningin van Hongarije was kroongetuige van een wereld die in 1918 voorgoed ten onder ging. In *Zita* (Walburg Pers) beschrijft de historicus E.H.P. Cordfunke haar leven en lotgevallen. In 1892 werd Zita geboren als prinses van Bourbon-Parma. In 1911 huwde zij aartshertog Karl, tweede in lijn van troonopvolging van de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie. De oude keizer Franz Joseph was eregast op hun bruiloft. De troonopvolger, aartshertog Franz Ferdinand, was nog in de kracht van zijn leven, zodat het niet waarschijnlijk leek dat het jonge paar spoedig tot de troon zou worden geroepen. Vijf jaar later echter was zowel de keizer als diens opvolger dood. Zita was 24 jaar oud en werd keizerin van een immens rijk, dat in een verwoestende oorlog was verzeurd en uiteen dreigde te vallen. Vijf jaar later leefde zij in ballingschap, was weduwe en stond voor de zware opgave haar acht kinderen op te voeden. De ballingschap voerde haar via Zwitserland, Madeira, Spanje en België naar Canada en de Verenigde Staten. In 1948 keerde zij naar Europa terug, maar niet naar Oostenrijk. Pas in 1982 mocht zij, inmiddels 90 jaar oud, na een ballingschap van 65 jaar, Oostenrijk weer bezoeken. Zij bleef overigens in Zwitserland wonen, waar zij in 1989 overleed. In mei 1918 bracht het keizerlijk paar een staatsbezoek aan Turkije. Sultan Mehmed V begroette hen op het station in Constantinopel (foto).





Michael Ignatieff, *Vuur en as. Succes en falen in de politiek*, Amsterdam: Cossee, 2013

## Avonturier in de politiek

De opkomst en ondergang van een buitenstaander in de politiek is de laatste jaren vaker beschreven. Maar niet vaak door de hoofdpersoon zelf. Dat is bij *Vuur en as* van de Canadese professor Michael Ignatieff wel het geval. Bijkomend voordeel is dat deze protagonist kan schrijven. Ignatieff werd in 2004 gevraagd Harvard University de rug toe te keren en zich in Canada kandidaat te stellen voor de Liberal Party, met als uiteindelijk doel het minister-presidentschap. Zonder enige politieke ervaring zei hij ja en wierp zich in de verkiezingsstrijd. Hij voerde campagne, behaalde een zetel in het parlement en deed een eerste vergeefse poging om het partijleiderschap te bemachtigen. Daarvoor moest hij strijd leveren met politieke tegenstanders, waarvan sommigen hem zelfs behandelden als een politieke vijand. Maar de meeste indruk maken de passages in het boek waarin de rivaliteit wordt beschreven met zijn jeugdvriend en partijgenoot Bob Rae. De kritiek van deze jeugdvriend op Ignatieffs ambities in de politiek wordt uiteindelijk ook het wapen van de Conservative Party, waarmee hij wordt verslagen: hij is als intellectueel een avonturier in de politiek. Hij is slechts op bezoek. Na een desastreuze verkiezingsnederlaag in 2011 keerde hij terug naar de wetenschap. Op dit moment bekleedt hij onder meer de Cleveringa Leerstoel in Leiden. *Vuur en as* is een boek bij uitstek voor hen die overwegen de politieke arena te betreden. Het boek is ook een doorleefd pleidooi voor de-

mocratische politiek, met zijn amalgaam van verheven motieven, bikkelharte strijd en moeizame compromissen, een politiek die velen vervreemdt en anderen juist mateloos intrigeert.

Drs. R.A.J.H. van Daal, gemeente Haarlemmermeer



Frits Bolkestein, *Cassandra tegen wil en dank. Memoires*, Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker, 2013

## Maitre à penser

Twee jaar na zijn boek *De intellectuele verleiding* komt Frits Bolkestein met zijn gebundelde memoires. In *De intellectuele verleiding* blikte hij ook al terug, zij het niet zo zeer op zijn eigen leven, als wel op een aantal gedachten en opvattingen die hij ook als student had en door de jaren heen heeft behouden en verder ontwikkeld. Kort gezegd, opvattingen over het gevaar van romantische en irrationele wijzen van denken. In zijn memoires komt, naast zijn ideeën, vooral zijn levensloop aan bod. Hij trapt af met een beschrijving van zijn afkomst. Dit biedt een beknopte geschiedenis van zijn familie. Geen vreemde opening voor een man die kennis van geschiedenis huldigt als belangrijke bron van inzicht, bijvoorbeeld over internationale *Realpolitik* en het belang van *Verantwoordethiek* in het openbaar bestuur. Vervolgens komen zijn studententijd inclusief diverse verblijven in het buitenland en zijn jaren als verkoper en manager bij Shell in wisselend Afrika, Azië, Zuid-Amerika en Europa voorbij. Ongeveer halverwege het boek vangt hij aan de jaren te beschrijven waarin hij bekend werd als

de politicus Bolkestein. Eerst als kandidaat Kamerlid en daarna daadwerkelijk lid van de Tweede Kamer, staatssecretaris, minister, fractievoorzitter en uiteindelijk Eurocommissaris.

Bolkestein komt uit zijn memoires naar voren als een bereisd en belezen man, met een talent voor talen (hij leerde naast Engels, Frans, Duits, Spaans ook Swahili en Indonesisch) en een brede culturele belangstelling. Een man die scherpe keuzes maakt, zowel in zijn eigen leven, als in zijn politieke posities. Zijn stijl van redeneren en verhalen is *to the point*, koel, kritisch, schijnbaar steeds vanuit enige distantie. Aarzeling en twijfel schijnen niet bij hem te passen. Hij is geen gezelschapsdier of allemansvriend, maar tegelijkertijd allesbehalve wereldvreemd. Hij zoekt zijn leven lang wereldwijd mensen en plaatsen op die hem interesseren en inspireren. Hij roemt in zijn memoires de vele leermeesters en *maitres à penser* die hij gedurende zijn leven heeft ontmoet. Het vermoeden rijst dat hij zelf die rol ook voor een aantal mensen zal hebben vervuld. Hij komt verder naar voren als een man met klassiek-calvinistische opvattingen over woekeren met je talenten en staan voor je opvattingen, ook al is daar een persoonlijk belijdend christelijk geloof niet voor nodig. Blijkens de titel beschouwt hij zichzelf als een Cassandra, als iemand die de toekomst ziet, maar door niemand wordt geloofd. Gezien zijn electorale succes is dat laatste betrekkelijk. Bovendien kan de toekomst niet worden voorspeld; deze is immers altijd open, maar - als resultante van een geschiedenis - niet leeg. De indruk is veeleer dat enig wars zijn van modes of grillen, gecombineerd met mondiale levenservaring, nieuwsgierigheid en persoonlijke moed, je kunnen helpen te zien en te verwoorden wat anderen niet meer kunnen of willen zien.

Drs. R.A.J.H. van Daal, gemeente Haarlemmermeer



# Toezicht op nationale veiligheidsdiensten

**Sinds de publicaties van voormalig NSA-analist Edward Snowden, zijn duistere praktijken van nationale veiligheidsdiensten aan het licht gekomen. Onze communicatie wordt door hen gevolgd, getapt, gescand en verwerkt zonder dat we dat weten.**

**D**at een deel van de informatie over de werkwijze van nationale veiligheidsdiensten openbaar is geworden, is puur toeval en waarschijnlijk het topje van de ijsberg. Wat geheime diensten doen is immers geheim en het is de bedoeling dat dat ook geheim blijft. Dit alles ter bescherming van onze democratische rechtsorde.

De vraag is welke wettelijke grondslag de nationale veiligheidsdiensten, de AIVD en de MIVD, het recht geeft een inbreuk op communicatiegeheim en privacy te maken en de verkregen informatie zomaar met buitenlandse inlichtingendiensten uit te wisselen.

## Verontwaardiging

Een golf van verontwaardiging over de acties van de NSA over het vergaren van informatie via telecommunicatie-infrastructuren en sociale media sloeg over de Nederlandse politiek.<sup>1</sup> Tweede Kamerleden buitelden over elkaar heen om in de media te roepen dat de minister duidelijkheid diende te verschaffen. Via de Tweede Kamer Commissie Algemene Zaken betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten waren zij nooit geïnformeerd. Het lijkt er op dat de aandacht in het verleden ook niet al te sterk op dit onderwerp was gericht. Verscheidene malen zijn wetswijzigingen aan de orde geweest, die het parlement zonder al te veel onderzoek heeft goedgekeurd. Nu waait er echter een wat kritischer wind door de Kamer. Ook de Commissie van Toezicht op de In-

lichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) onder leiding van de voormalig procureur-generaal en rechter Harm Brouwer leek te zijn geactiveerd nadat bekend werd dat van 1,8 miljoen gesprekken zonder duidelijke grond metadata waren opgeslagen. Zijn rapport is (licht) kritisch over de uitoefening van de bevoegdheden van de nationale veiligheidsdiensten en de mogelijke inbreuken op de privacy.

## Wettelijke bevoegdheden

Mogen inlichtingendiensten ter bescherming van de nationale veiligheid zonder meer gegevens van Nederlandse (en buitenlandse) burgers verzamelen? Voor een antwoord op die vraag kan naar de wet worden verwezen. Wat inlichtingendiensten mogen doen staat in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.<sup>2</sup> Zij dienen zich, zoals andere overheidsorganisaties, te houden aan de ruimte die de wet hun geeft.

Hun taakomschrijving is echter nogal ruim. Ook de mogelijkheden om fundamentele rechten te doorbreken, maken die taakinvulling extra gevoelig. AIVD en MIVD verzamelen informatie en zijn daarbij in redelijke mate gevrijwaard van belemmeringen op grond van de bescherming van fundamentele rechten als privacy, in het bijzonder de toepassing van de Wet bescherming persoonsgegevens. Maar privacyaspecten mogen niet volledig terzijde worden geschoven.

In de Memorie van Toelichting staat, dat in ieder geval rekening moet worden gehouden met de privacybepaling in artikel 8 EVRM. Dit geldt vooral voor de uitoefening van bijzondere bevoegdheden,

<sup>1</sup> R. van den Hoven van Genderen, *Watch your enemies close but watch your friends even closer. Logisch dus dat NSA bondgenoten afluistert*, NRC Handelsblad, 4-12-14.

<sup>2</sup> Wet van 7 februari 2002 houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten.

zoals het gebruik van technische middelen. In verschillende uitspraken heeft het Europese Hof vastgesteld, dat die inzet niet bovenmatig mag zijn, maar proportioneel, gezien het doel van de activiteiten van de dienst.<sup>3</sup> Verder moet duidelijk in de wet zijn vastgelegd welke bevoegdheden de dienst heeft. Dit dient duidelijk te zijn gespecificeerd en moet in zijn uitvoering aan-

vaardbaar zijn binnen en ter bescherming van een democratische rechtsorde.

In de uitvoering van zijn taak heeft de AIVD het volste recht met toegestane middelen informatie te vergaren. In tegenstelling tot de toepassing van bijzondere dwangmiddelen door politie en justitie, waarbij vordering van de Officier van Justitie en machtiging van de rechter-commissaris zijn vereist, is echter geen specifieke individuele toestemming noodzakelijk. Maar minister Opstelten doet zijn best om die toestemming ook in het reguliere opsporingsonderzoek van de politie achteraf te laten plaatsvinden als dit noodzakelijk wordt geacht.<sup>4</sup>

Bij de toepassing van vergaande technische opsporingsmiddelen door inlichtingendiensten mag vanzelfsprekend op geen enkele wijze een belemmerend toestemmingsvereiste de lopende operatie verstoren. Het gaat immers om bescherming van de nationale veiligheid.<sup>5</sup>

Alleen de toestemming van de minister aan het hoofd van de AIVD is noodzakelijk. Vaak betekent dit dat er een algemeen mandaat is verstrekt. De controle op de uitoefening van die bevoegdheden vindt achteraf plaats. Op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn de diensten bevoegd tot het - al dan niet met gebruikmaking van technische hulpmiddelen, valse signalen, valse sleutels of valse hoedanigheid - binnendringen in een ge-



shutterstock.com | Ryan DeBerardinis

automatiseerd werk. Daartoe behoort ook het doorbreken van enige beveiliging en 'het aanbrengen van technische voorzieningen teneinde versleuteling van gegevens opgeslagen of verwerkt in het geautomatiseerde werk ongedaan te maken'. Verder wordt ruimte gegeven om onze bondgenoten af te luisteren en af te tappen.

Via de ether verzonden communicatie, die zijn oorsprong of bestemming in andere landen heeft, kan,

## Er bestaat veel onrust over het feit dat geheime diensten burgers en elkaar afluisteren

op basis van het adagium van de vrije ether, zelfs zonder toestemming van de minister, worden afgeluisterd. De ruimte die in de vrije ether bestaat om informatie te verzenden en te ontvangen, is zodanig geïnterpreteerd dat deze signalen zonder toestemming mogen worden opgevangen en gebruikt. De techniekonafhankelijkheid brengt met zich mee, dat men deze 'interceptie' ook op andere infrastructuren wil gaan toepassen, ook hier zonder vooraf-

3 ECtHR, 22-2-2013, Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. the Netherlands [2013], application no. 39315/06; ECHR 25--1998, Kopp v. Switzerland [1998].

4 Wijziging Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit.

5 MvT, Wiv, TK 25877 nr. 3.

gaande toestemming, maar vanzelfsprekend met controle achteraf door de parlementaire commissie en de CTIVD.

### Samenwerking

De laatste tijd is onrust ontstaan over de verzameling door en uitwisseling van gegevens tussen nationale veiligheidsdiensten, vooral die tussen AIVD en NSA. Ook die ruimte wordt in de wet duidelijk aangegeven en geeft de hoofden van AIVD en MIVD een zorgplicht om relaties te onderhouden met (bevriende) veiligheidsdiensten. Hoewel in het toezichtsrapport wordt aangegeven dat hier een zorgvuldige afweging tussen privacybelangen en nationale veiligheid dient te worden gemaakt, zal dit afwegingsproces zonder meer geheim blijven.<sup>6</sup> Daarbij is het adagium 'voor wat hoort wat' in dit afwegingsproces waarschijnlijk evenzeer van belang.

Daarnaast bestaan er tussen westerse inlichtingendiensten verschillende internationale afspraken om informatie uit te wisselen. Westerse veiligheidsdien-

verre Nederlandse inlichtingendiensten mede verantwoordelijk waren voor de dood van burger-slachtoffers.<sup>7</sup> De CTIVD accepteert deze uitwisseling van gegevens en constateert dat er in het kader van de aan veiligheidsdiensten opgedragen taak weinig aan te doen is.

### Afluisteren

Er bestaat veel onrust over het feit dat geheime diensten burgers en elkaar afluisteren. Maar is het logisch dat geheime diensten als NSA en AIVD iedereen afluisteren die interessant is voor de veiligheid van het land? Vrienden van vandaag kunnen immers de vijanden van morgen zijn.

Al in 660 v. Chr. benadrukte SunZu in *The art of War* het belang van spionnen dicht bij machthebbers. Onder het mom van *Watch your enemies close, but watch your friends even closer* werden ook de Duitse kanselier Merkel en andere 'vrienden' getapt. Op basis van de Patriot Act, de Homeland Security Act en de Project America Act zijn Amerikaanse geheime diensten gerechtigd maatregelen ter bescherming van de staatsveiligheid te nemen. Die mogelijkheid bestaat ook voor AIVD en MIVD, die belast zijn met het verkrijgen van informatie over personen die mogelijk een gevaar vormen voor de rechtsorde of andere gewichtige belangen van de staat. Hoe die taak wordt ingevuld is geheim.

Naarmate de technische mogelijkheden voorhanden zijn, zullen die worden benut. Terroristisch gevaar loert overal en is niet aan grenzen gebonden. Dit brengt met zich mee dat ook veiligheidsdiensten zich daar niet al te veel aan gelegen laten liggen.

### Besluit

Zowel de Commissie-Dessens als de CTIVD lijkt de afweging tussen privacy, mensenrechten en het algemeen belang bij twijfel te laten doorslaan in een geheime en daarmee niet controleerbare afweging door veiligheidsdiensten. 'Al weten wij de reden niet, 't is vast op goeden grond geschied', dichtte Anthony Cristiaan Winand Staring in 1820, niet toevallig de titel van een CTIVD-rapport uit 2007. In het (niet) informeren van burgers wordt het argument 'staatsgeheim' als stoplap gebruikt. Pogingen om duidelijkheid over de belangenafweging en over de samenwerking tussen veiligheidsdiensten te krijgen, lijken te stranden op de kliffen van datzelfde staatsgeheim. Werkelijk democratisch toezicht op geheime diensten blijft *wishful thinking*. ■

## Werkelijk democratisch toezicht op geheime diensten blijft wishful thinking

sten scannen al jaren (privé) communicatie en wisselen onderling de gegevens daarvan uit. Zo zijn er talloze *surveillance programs*, aarmee gegevens van - niet slechts van (terroristische) misdrijven verdachte - burgers worden verzameld. Overigens is het verzamelen van communicatiegegevens door de NSA van niet-Amerikaanse burgers ook buiten afspraken met buitenlandse veiligheidsdiensten geen enkel probleem. Dit is immers op basis van Amerikaanse wetgeving toegestaan.

Als het van pas komt, worden ook andere Westerse inlichtingendiensten, waaronder de Nederlandse, hierbij betrokken in het kader van het *nine eyes agreement*, dat formeel niet bestaat. Zo wordt informatie die via satellietshotels in Burum wordt opgevangen, aan de NSA doorgegeven op grond waarvan militaire acties met behulp van *drones* kunnen worden uitgevoerd. In *NRC Handelsblad* werd op grond van deze informatie de vraag gesteld in hoe-

6 P.80/81, CTIVD, Toezichtsrapport gegevensverwerking telecommunicatie, nr. 38.

7 Data uit Burum leiden naar piraten en terroristen, *NRC Handelsblad*, 4-3-2014; TK 20132014-1086.

# Het notariaat en de ambtseed in crisis- en oorlogstijd

**De eed is tijdens de huidige economische en morele crisis herontdekt als middel om de integriteit van bestuurders en financiële dienstverleners te verzekeren. Maar kan de ambtseed werkelijk uitkomst bieden?**

In dit artikel wordt aan de hand van historische voorbeelden de rol onderzocht van het Nederlandse notariaat tijdens de crisisjaren (1930-1939) en gedurende de Duitse bezetting (1940-1945). Welk bestuurlijk kader kan de rechtszekerheid garanderen en de integriteit waarborgen? In vergelijkend perspectief wordt tevens de houding van het Belgische notariaat tijdens de bezetting belicht.

Jonathan Soeharno stelde in zijn oratie, dat de eed slechts de bevestiging vormt van geldende (wettelijke) verplichtingen voor de eedplichtige ambtsdrager.

De eed creëert de schijn van moraal, zonder dat duidelijk wordt wat deze moraal inhoudt. En men lijkt enthousiast om allerlei misstappen onder de noemer van schending van de eed te brengen. Maar wat is de eed en welke betekenis heeft zij?<sup>2</sup>

## Gewetenskwestie

Soeharno beschrijft hoe de eed tijdens de Verlichting zijn religieuze basis verloor en herijkt werd. De eed werd een gewetenskwestie. De moderne samenleving kan alleen functioneren met professionals die zich door het algemeen belang laten leiden en geen misbruik maken van hun positie.

Tegenwoordig heeft de eed drie sociale functies: het bevorderen van de gerechtigheid, het dienen van de geloofwaardigheid van publieke en private beroepsbeoefenaren en het bevorderen van maatschappelijke cohesie. Alleen binnen een specifieke constitutionele of organisatorische context heeft de eed betekenis en werkt zij door in het handelen van individuele functionarissen.

## Ambtseed notaris

Vanwege de bijzondere positie van de notaris als openbaar ambtenaar en als beoefenaar van een vrij beroep dient de notaris bij zijn benoeming een eed af te leggen. Een notariële akte heeft immers directe rechtsgeldigheid en bewijskracht en dient dus op een zuivere wijze tot stand te zijn gekomen. Nadat de eed is afgelegd treedt de notaris in functie en is toegevoegd akten te passeren.

Krachtens de Notariswet van 1842 bestond de ambtseed uit meerdere onderdelen (de wet werd in 1999 door de thans geldende notariswet vervangen).

Volgens de politieke eed zwoor (beloofde) men trouw aan de koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en eerbied voor de rechterlijke macht. Trouw aan het koningshuis betekende dat men de rechtsstaat respecteerde. Op grond van de beroeps-eed diende de notaris zijn ambt eerlijk, onpartijdig en nauwkeurig uit te oefenen en moest hij de inhoud van de door hem verleden akten geheimhouden. In de zuiveringseed beloofde de notaris dat hij aan niemand voordeel had toegezegd om tot zijn aanstelling te komen.

Via deze driedelige ambtseed steunde de notaris de rechtsstatelijke principes en onderschreef hij de notariële kerncompetenties: onpartijdigheid, nauwkeurigheid en geheimhoudingsplicht. Maar hoe hielden de notarissen zich aan deze kernwaarden in tijden van crisis?

<sup>1</sup> Met dank aan Wouter Veraart voor zijn commentaar en suggesties.

<sup>2</sup> J.E. Soeharno, *De waarde van de eed*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Rechtspleging in rechtsfilosofisch perspectief, UvA, 22 mei 2013.

### Crisis van 1929

In de eerste helft van de twintigste eeuw werd het notariaat regelmatig geconfronteerd met faillissementen van notariskantoren. De crisis van 1929 betekende een forse vermindering van de economische bedrijvigheid. Dit had zijn weerslag op veel notariskantoren, maar de echte problemen dateerden van vóór 1929.

Minister van Justitie mr.dr. Jan Donner (1891-1981) stelde in 1927 de *Commissie van onderzoek inzake het Notariaat* in. De commissie moest onderzoeken hoe het vertrouwen in het notariaat kon worden hersteld. Voorzitter werd mr. M. Polak (1865-1938), raadsheer bij de Hoge Raad. Leden waren de voorzitter van de Broederschap der Notarissen mr. dr. Ph. B. Libourel (1879-1954) en het Tweede Kamerlid mr. J.R.H. van Schaik (1882-1962). De vraag was hoe de Notariswet van 1842 moest worden aangepast.<sup>3</sup>

## Men hield integriteitsproblemen liever onder de pet

De commissie constateerde dat notarissen die bankiersfuncties uitoefenden, zoals kredietverstrekking, een hoog risico liepen. De financiële kantooradministratie was vaak gebrekkig. Het eindrapport van de commissie bevatte aanbevelingen voor een wetsontwerp om notarissen te verplichten een boekhouding te voeren, het financieel toezicht op notarissen te verscherpen en notarissen te verbieden als bankier op te treden. Op 15 mei 1931 werden deze bepalingen in de Wet op het Notarisambt opgenomen. Ondanks deze maatregelen gingen er in de jaren dertig regelmatig notariskantoren failliet. Het grootste frauduleuze faillissement was de Rotterdamse notaris J.A. Molenaar. De verzekeraars gingen het schip in en verhoogden hun premies. De Vereniging van Directeuren van Hypotheekbanken vroeg belet aan bij het hoofdbestuur van de Broederschap, omdat ze twijfelden aan de effectiviteit van het toezicht.<sup>4</sup> Maar

dit wees de verantwoordelijkheid af. Notarissen werden immers benoemd door de Kroon.

Het ministerie van Justitie wilde niet ingrijpen. Verscherpt wettelijk toezicht had dit niet debacle voorkomen, de ambtseed evenmin. Opmerkelijk genoeg hadden de hypotheekbanken al eerder onzorgvuldigheden geconstateerd, maar nagelaten actie te ondernemen. Integriteitsproblemen speelden overal in de financiële wereld. Men hield ze liever onder de pet.

### Bezetting

Kort na de Duitse invasie in mei 1940 ontvluchtte de Nederlandse regering het land en de hoogste ambtenaren van de ministeries onderhandelden met de bezetter over bestuurlijke samenwerking. Het handelingskader werd door de Aanwijzingen 1937 bepaald. Die beoogden de continuïteit van het landsbestuur tijdens een vijandelijke bezetting te handhaven. Volgens verordening VO 3/1940 werd in het vervolg recht gesproken 'in naam van het Recht' en niet meer in 'naam van de Koningin'. De grondwet werd hierdoor buiten werking gesteld. De voorzitter van de Hoge Raad, mr. L.C. Visser, stemde pas onder druk hiermee in, op de dag nadat de verordening was uitgevaardigd.<sup>5</sup>

De eed van trouw op de koningin symboliseerde de trouw van ambtsdragers aan het koningshuis en hun loyaliteit aan de rechtsstaat. Met het afzweren van de ambtseed op de koningin schudde het bestuur zijn trouw aan de grondwet van zich af. Rechtspraak in naam van het recht betekende dat rechtsstatelijke waarborgen waren gesneuveld.

Maar de bezetter benadrukte dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak zou worden gerespecteerd. Veel Nederlandse juristen lieten zich hierdoor geruststellen. Uiteindelijk ging de continuïteit van het bestuur boven het respecteren van de grondwet. Volgens socioloog Lammers lag de verklaring in het effect van het bezettersgezag: de aanvaarding door de onderworpen bevolking en haar bestuur van de directieven van de bezetter op grond van het heersende normbesef.<sup>6</sup>

Het landsbestuur nam de geheime Aanwijzingen uit 1937 als uitgangspunt. Door de vertrouwelijkheid van deze notitie was er binnen het ambtelijke apparaat echter geen discussie over de inhoud en ethische implicaties van het stuk geweest. De rechtshistoricus Michielsen meent dat het strijdig was met het Nederlandse recht om een geheime notitie als uitgangspunt voor bestuur en rechtspraak te nemen. De

3 M.E. Verburg, *De geschiedenis van het Ministerie van Justitie, deel II, 1898-1940*, Den Haag: Sdu, 2001, 327.

4 Notulen hfdbsr Broederschap, 26-9-1935, Nationaal Archief, 2.19.043, inv.nr. 14.

5 C.J.H. Jansen (mmv D. Venema), *De Hoge Raad en de Tweede Wereldoorlog. Recht en rechtsbeoefening in de jaren 1930-1950*, Amsterdam: Boom, 2012, 31.

6 C.J. Lammers, *Vreemde overheersing. Bezetten en bezetting in sociologisch perspectief*, Amsterdam: Bakker, 2005, 17.



Hoge Raad nam volgens Michielsens afstand van haar onafhankelijkheid door het beruchte Toetsingsarrest van 12 januari 1942 te baseren op de Aanwijzingen.<sup>7</sup> Venema stelt in zijn proefschrift dat de Hoge Raad een afweging moest maken tussen enerzijds de behoefte een moreel standpunt in te nemen en anderzijds het belang om de Nederlandse rechtspraak doorgang te laten vinden. De laatste overweging gaf de doorslag.<sup>8</sup> De gezagsgetrouwheid aan de bezetter had tot gevolg dat het bestuurlijke en gerechtelijke systeem voor de formalisering van onrecht werd ingezet.

### De Broederschap

Binnen dit bestuurlijke kader moest het hoofdbestuur van de Broederschap der Notarissen zijn houding bepalen. In de vergadering van 8 juni 1940 kwam aan de orde dat de rechterlijke macht op grond van VO 3/1940 recht diende te spreken 'in naam van het Recht' en besprak men de consequenties daarvan voor het notariaat. De rechtskracht van de notariële aktes diende in het vervolg te worden gewaarborgd. Het ministerie van Justitie bereidde een regeling voor om de grossen van notariële akten voortaan van de kop 'in naam van het recht' te voorzien.<sup>9</sup>

Een ander mogelijk gevolg van VO 3/1940 was dat openbare ambtenaren een *eidstattliche Erklärung* moesten afleggen. Dat was een verklaring in plaats van de eed. Uiteindelijk zou men deze verklaring niet hoeven af te leggen, maar dat wist men toen nog niet.<sup>10</sup> De vraag was, wat de betekenis nog was van de eed van trouw die door de ambtenaren die vóór de bezetting waren benoemd, was afgelegd. Enkele notarissen hadden het hoofdbestuur gevraagd of de nieuwe verklaring strijdig was met de eed op de koning. De voorzitter reageerde:

'dat zulks niet het geval is. Als er iets gevorderd zou worden dat in strijd zou zijn met den vroeger afgelegden eed ofwel met de Notarietwet en deze verordening steunt op een bindend voorschrift van het huidige gezag in Nederland, dan vervalt daardoor de eed, voor zover de inhoud van den afgelegden eed in strijd komt met de nieuwe verplichting. Het gezag, dat thans hier de wetgevende macht heeft, kan ook de bestaande wetgeving wijzigen.'<sup>11</sup>

De eed was in de bestuurlijke context van de bezetting door de diep meebuigende houding van de secretarissen-generaal betekenisloos geworden. Alle

bezettersmaatregelen werden als Nederlandse wetgeving uitgevoerd, want in bestuurlijke kringen streefde men naar *business as usual*. De continuïteit van het openbare leven, de economie en het rechtsverkeer moesten worden gewaarborgd. Notariële akten moesten hun rechtskracht behouden en dat ze de notaris passeerde 'in naam van het recht' leek een detail.

De rechterlijke macht en het bestuur bleven in functie in de hoop de Duitse invloed te beperken. Het bestuursapparaat werd op grond van de Aanwijzingen die in 1937 waren opgesteld, gehandhaafd. De

## Het Nederlandse burgerlijke bezettingsbestuur voerde de ariseringspolitiek loyaal uit

opstellers van de Aanwijzingen hadden geen rekening gehouden met de ideologische agenda van de bezetter.

### Ontrechting en rechtsherstel

In een rechtsstaat heeft iedereen toegang tot het recht. De nazi's wilden alle joden (maar ook Roma en Sinti) van het rechtsverkeer en van het sociale en economische leven uitsluiten, om hen uiteindelijk uit de samenleving te verwijderen. De medewerking van het ambtelijke en juridische systeem was cruciaal voor het slagen daarvan.

Het burgerlijke bezettingsbestuur in Nederland voerde de ariseringspolitiek loyaal uit.<sup>12</sup> Al snel werd de gelijkwaardige positie van joden in de samenleving door gerichte maatregelen ondergraven. In oktober 1940 werden de gerechtelijke ambtenaren verplicht aan te geven dat zij geen ouders of grootouders van joodse afkomst hadden en niet met een joodse part-

7 J.N.M.E. Michielsens, *The 'nazification' and 'denazification' of the courts in Belgium, Luxembourg and the Netherlands. The Belgian, Luxembourg and Netherlands courts and their reactions to occupation measures and measures from their governments returning from exile*, Maastricht: Universitaire Pers, 2004, 303.

8 D. Venema, *Rechters in oorlogstijd. De confrontatie van de Nederlandse rechterlijke macht met nationaalsocialisme en bezetting*, Amsterdam: Boom, 2007, 191.

9 Notulen hfdbstr, 8-6-1940, NA, 2.19.043, inv.nr. 16.

10 L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de Tweede Wereldoorlog*, deel VI, Den Haag: Sdu, 1975, 634.

11 Notulen hoofdbestuur, 8-6-1940, 2.19.043, inv.nr. 16.

12 W.J. Veraart, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw*, Deventer: Kluwer, 2005, 48-49.

ner gehuwd of verloofd waren. De anti-Joodse maatregelen gingen gepaard met toenemende intimidatie en terreur.

Vanaf oktober 1940 moesten Joodse bedrijven op grond van een verordening van rijkscommissaris Seyss-Inquart worden geregistreerd.<sup>13</sup> In januari 1941 volgde de aanmeldingsplicht voor personen die geheel of gedeeltelijk joods waren. Ook moesten joden hun valuta, cheques, contanten en banktegoeden bij de roofofbank Lippmann, Rosenthal & Co inleveren.<sup>14</sup> Banken, accountants en notarissen moesten contanten, tegoeden en waardepapieren die ze voor joodse

landse Beheer van Onroerende Goederen, een NSB-instelling) aan niet-joden doorverkocht. Sommige notarissen vroegen aan het bestuur van de ring of aan het hoofdbestuur of men er aan kon meewerken. In december 1942 nam de Broederschap het standpunt in, dat 'overeenkomstig het arrest van den Hoogen Raad de door u bedoelde verkopen rechtsgelding hebben', maar dat de notaris de koper wel over de joodse herkomst moest informeren.<sup>17</sup> In het toetsingsarrest van 12 januari 1942 stelde de Hoge Raad dat de verordeningen als Nederlandse wetgeving golden. De notaris was lijdelijk en had de plicht overheidsmaatregelen uit te voeren. Het gevolg van deze houding bleek na de bevrijding. Een aanzienlijk deel van het notariaat had meegewerkt en geprofiteerd van de anti-joodse verordeningen. De ambtseed van notarissen had dit niet kunnen voorkomen. Na de bevrijding wist het hoofdbestuur van de Broederschap in overleg met de minister van Justitie te voorkomen dat notarissen op grote schaal voor collaboratie werden vervolgd. Daaraan zat wel een prijskaartje. De notarissen moesten zestig procent van hun inkomsten uit de transportakten van joods eigendom inleveren. Dat leverde een bedrag van f. 456.567,33 op. De Broederschap stelde het ministerie voor tweederde van het bedrag aan de Stichting 1940-1945 te schenken en eenderde aan de Stichting Joods Maatschappelijk Werk. In de zomer van 1950 ging het ministerie akkoord met de door de Broederschap voorgestelde verdeling van de gelden.

### Verzet in België

In het bezette Nederland werd geen breed en consequent verzet tegen anti-joodse maatregelen geboden. In België wist het landsbestuur zich door de Duitse bezetting van 1914-1918 voor te bereiden. Het was erop gericht zoveel mogelijk Duitse inmenging tegen te gaan.<sup>18</sup> De Belgische Koning Leopold was in het land gebleven en bemoeide zich actief met het landsbestuur. Al in september 1940 moest de *Militärverwaltung* constateren dat de Belgische bevolking en het bestuur niet meer gelaten, maar afwijzend tegen het Duitse bestuur stonden. Vanaf de late herfst van 1940 vaardigde het Duitse militaire bezettingsbestuur in België maatregelen uit ter confiscatie van joods vermogen. Op 7 maart 1941 richtte het militair bestuur zich tot de *Fédération Royale des Notaires de Belgique* om de medewerking van het notariaat bij de doorverkoop van het geconfisqueerd joods onroerend goed zeker te stellen.<sup>19</sup>

## Een aanzienlijk deel van het notariaat profiteerde van de anti-joodse verordeningen

cliënten beheerden, inclusief effecten uit joodse nalatenschappen, inleveren. In mei 1942 moesten notarissen erfrechtelijke aanspraken van joden aanmelden. Medio juli 1942 vertrok de eerste trein uit Westerbork met bestemming Auschwitz. In april 1943 gaf het ministerie van Justitie opdracht testamenten van joden te controleren. Speciale gemachtigden controleerden of zich in de verzegelde testamenten waardepapieren bevonden en of al het vermogen was ingeleverd. De effectiviteit van de confiscatie van het joods bezit was bijzonder hoog. Volgens schatting van de econome Helen Junz werd 94% van het joodse bezit op Nederlandse bodem in beslag genomen.<sup>15</sup> Aalders schatte de waarde van het totaal van in beslag genomen joodse bezit op één miljard gulden.<sup>16</sup> Onroerend goed in Joods bezit moest krachtens een verordening bij de *Niederländische Grundstücksverwaltung* worden geregistreerd. Het werd vervolgens via tussenpersonen van de ANBO (Algemeen Neder-

13 VO 189/1940.

14 G. Aalders, *Roof. De ontvreemding van joods bezit tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Amsterdam: Sdu, 1999, 171-172.

15 H.B. Junz, *Where did all the money go? The Pre-Nazi Era Wealth of European Jewry*, Bern: Steampfli, 2002, 65.

16 G. Aalders, *Berooid. De beroofde Nederlandse joden en het Nederlandse restitutiebeleid sinds 1945*, Amsterdam: Sdu, 2001, 372.

17 R. Schütz, *Achter gesloten deuren. Het Nederlandse notariaat, de Jodenvervolgung en de naoorlogse zuivering*, *Tijdschrift voor Geschiedenis* (2010) 2, 62-77; D. Venema & L. de Groot-Van Leeuwen, *Onder de huidige omstandigheden. De Hoge Raad en het Toetsingsarrest 1942*, Den Haag: Boom, 2008.

18 P. Griffioen & Ron Zeller, *Jodenvervolgung in Nederland, Frankrijk en België. Overeenkomsten, verschillen, oorzaken*, Amsterdam: Boom, 2011, 136.

19 Oliver Vossius, *Auf den Spuren des Bösen. Vorstudien zur vorsorgenden Rechtsplege im Dritten Reich*, *Schriften zur Notarrecht* 35, 2013, 12.

# Gemeenteraadsverkiezingen: waarom de burger wegbleef

**Vanouds ligt het opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen beduidend lager dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dat opkomstpercentage daalt alsmaar. Hoe kan het tij worden gekeerd?**

**B**ij Statenverkiezingen is het vaak nog net iets en bij Europese verkiezingen nog veel beroerder met de publieke belangstelling gesteld. De lage opkomst heeft ook nu aanleiding gegeven tot uitlatingen van bezorgdheid bij politici. Allerhande wilde suggesties werden gedaan om de neerwaartse tendens te doorbreken. Menige modieuze ludieke actie is verzonnen om maar meer kiezers naar de stembus te trekken en hen het stemmen zo gemakkelijk mogelijk te maken.

## Paradigma's

Wezenlijk helpen doet dat allemaal niet, omdat voorbij wordt gegaan aan een paar belangrijke oorzaken van de groeiende desinteresse, die in enkele min of meer onaantastbare beleidsmatige paradigma's van Den Haag zelf besloten liggen. De twee belangrijkste: Nederland is een sterk gecentraliseerde eenheidsstaat die regionale en lokale diversiteit weinig waardeert. Efficiëntie vormt het hoofd criterium om de optimale omvang van bestuurlijke eenheden te bepalen.

Die vloeit voort uit een sinds de jaren tachtig permanent aanhoudende bezuinigingsdrang op basis van het in de praktijk vrijwel algemeen omarmde dogma dat een kleinere overheid een begerenswaardig beleidsdoel als zodanig zou vormen.

Bedrijfsmatig denken is daarbij dominant geworden. Beide paradigma's hebben grote gevolgen voor het lokaal bestuur: het eerste voor de politieke relevantie die het voor burgers heeft, het tweede voor de politieke affiniteit die burgers met hun gemeente voelen.

## Gecentraliseerde eenheidsstaat

De centralistische eenheidsstaat die in Nederland in ijlt tempo na de Bataafse Omwenteling van 1795 werd op-

getuigd en sindsdien al meer dan twee eeuwen in feite niet voor discussie vatbaar is gebleken, moest een antwoord vormen op het uiterst losse staatkundige verband dat de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën vanaf de oprichting in 1587 had gevormd en waarmee Nederland in de achttiende eeuw in totale inertie was vastgelopen. In feite ging het zelfs niet om een federatie van zeven provincies, maar om een federatie van een vijftigtal steden. Daar berustte toen - formeel en feitelijk - de echte soevereiniteit. De Opstand tegen Spanje was immers uitgebroken als gevolg van de pogingen van Filips II om door vergaande centralisatie, met zijn landvoogd(es) in Brussel als spil, van de Nederlanden een fatsoenlijk functionerende moderne staat te maken. De Opstand droeg daarmee in zekere zin een reactionair karakter. Niet modernisering, maar behoud van, als sacrosanct beschouwde, middeleeuwse vrijheden stond in het verzet tegen Brussel en Madrid voorop. Toen dat verzet in 1648 met de verwerving van de volledige soevereiniteit voor zeven gewesten werd bekroond, bleef dit uitgangspunt behouden. Ook internationaal lieten zich de gevolgen daarvan regelmatig voelen. De Staten-Generaal vormden geen volksvertegenwoordiging, maar een gezantencongres, waarvan de deelnemers niets zonder last of ruggespraak met het thuisfront konden beslissen. Elke stap moest van tevoren met de eigen burgemeesters - van Dokkum tot Middelburg - worden afgestemd. Wat dat voor het tempo van de besluitvorming betekende, indien de wind op de Zuiderzee dagenlang uit de foute hoek kwam en communicatie dus onmogelijk was, laat zich raden.

Toen in 1729 Den Haag betrokken raakte bij de onderhandelingen over een internationaal verdrag dat een herhaling van de Spaanse Successieoorlog moest

voorkomen en waarbij onder meer de hoven van Madrid, Parijs, Londen en Wenen (niet de minste) betrokken waren, duurde het vele weken voor het Binnenhof tot een standpunt kwam. De vertegenwoordigers van de wereldstad Den Briel weigerden namelijk met welke regeling dan ook in te stemmen zolang niet eerst een van hun ingezetenen tot officier in het Staatse leger werd bevorderd.

### Nederlandse natie

Dat is de achtergrond bij de centralisatiepolitiek van de Bataven, die nadien door de eerste Nederlandse koningen, Lodewijk Napoleon en Willem I, werd voortgezet. Van het ene staatkundige uiterste naar het andere. Van een tweede Zwitserland werd Nederland zo een tweede Frankrijk.

In beide gevallen is de parallel niet toevallig. Net als de Nederlandse Republiek, trad ook de Helvetische confederatie in 1648 uit het grote losse verband van het Heilige Roomse Rijk der Duitse Natie om voortaan als compleet soevereine statenbond verder te gaan. De Bataafse revolutionairen van 1795 lieten zich in alles inspireren door het voorbeeld van hun uitgesproken centralistische en dirigistische Franse bloedbroeders, die zes jaar eerder in eigen land de staatkundige verhoudingen op hun kop hadden gezet. Elke nieuwe staatsgreep in Parijs vond met enige vertraging in Den Haag navolging.

In het nieuwe Nederland, waarvan de verdere eenmaking gelegitimeerd werd door het geleidelijk ontstaan van een Nederlandse natie die de oude lokale en gewestelijke identiteiten oversteeg, was voor wezenlijke interne diversiteit weinig ruimte meer. De hoogste gezagsdrager in provincie en gemeente was niet langer een door de eigen regionale of lokale gemeenschap uitgezochte en daaruit afkomstige functionaris, maar een door Den Haag benoemde zetbaas die toezicht op dat lagere bestuur moest houden. Die situatie bestaat formeel in de kern nog steeds.

### Haagse bemoeienis

Dat vertaalt zich tot op de dag van vandaag in vergaande Haagse bemoeienis met lokale kwesties. Er bestaat op het Binnenhof grote angst voor onderlinge verschillen en daarom zien alle Vinexlocaties er van Termunten tot Terneuzen min of meer hetzelfde uit. Wie vanuit België of Duitsland terugkeert, her-



*Alle Vinexlocaties zien er min of meer hetzelfde uit*

kent de grens direct. Nederland begint altijd met een nieuwbouwwijk.

Gemeenten kunnen maar zeer beperkt eigen belastingen heffen en zijn voor hun inkomsten grotendeels van de rijksoverheid afhankelijk. Daarbij is het aantal door Den Haag bewust geoormerkte doeluitkeringen gaandeweg gestegen en is daardoor de eigen beleidsvrijheid beperkt. Gemeenten worden steeds sterker tot uitvoeringskantoren van ministeriële departementen gedgegradeerd.

## Er bestaat op het Binnenhof grote angst voor onderlinge verschillen

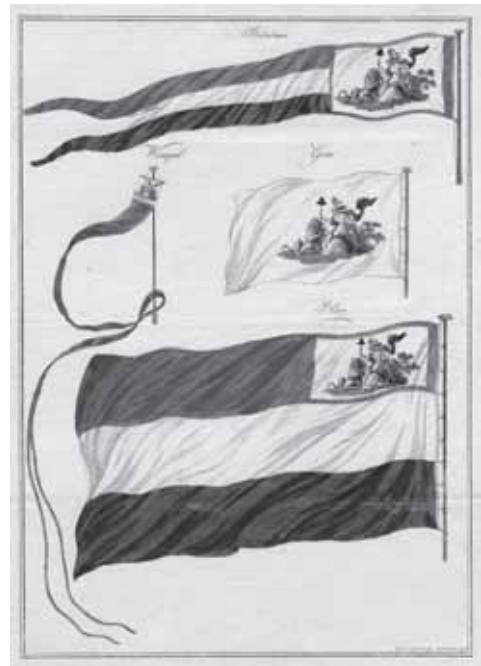
Overigens wil ook de Nederlandse bevolking de facto vaak niet veel anders. Grote beleidsverschillen tussen gemeenten - die een politieke strijd op lokaal niveau (en daarmee ook raadsverkiezingen) echt voor het eigen leven relevant zouden kunnen maken - zijn taboe.

In het kader van de bezuinigingen kiepert het huidige kabinet nu een groot deel van de zorg over de schutting van de gemeente met de opdracht daar geheel naar eigen inzicht wat van te maken. Maar als straks dat eigen inzicht van gemeente tot gemeente fors blijkt te verschillen, zijn politiek de rapen snel

gaar. Nederlandse burgers accepteren niet dat als wezenlijk ervaren sociale rechten afhankelijk blijken te zijn van hun toevallige woonplaats en van de kwaliteit van het kasbeheer van het plaatselijk bestuur. Ongetwijfeld zwelt dan de roep om Haagse coördinatie en regelgeving direct weer aan. Maar als gemeenten vervolgens niet naar eigen inzicht mogen handelen en toedelen, is de nu gepropageerde decentralisatie een fictie.

### Haagse bemoeienis

De roep om landelijke richtlijnen is mede ook daarom zo groot, omdat de Haagse politiek er vaak zelf voor zorgt dat ze in het leven worden geroepen. Dat hangt samen met de politieke versplintering en de grote hoeveelheid kleine landelijke partijen, die lokaal en regionaal niet overal (of soms zelfs op heel weinig plaatsen) vertegenwoordigers hebben, maar in Den Haag net weer wel, zoals de Partij voor de Dieren.



*Vlaggen gebruikt in de Bataafse Republiek*

## Landelijke eenheidsregelingen zorgen voor een gebrek aan relevantie van de lokale politiek

Toen op Texel eervorig jaar de fameuze potvis Johanna strandde, leidde dat direct tot Kamervragen aan de minister, uitmondend in een apart zeezoogdierenprotocol. Maar waarom was die potvis een Haagse kwestie? Heeft Texel daarvoor niet gewoon een gemeenteraad? Jawel, alleen zit daar geen lid van de PvdD in en dus stelde Marianne Thieme die vragen maar zelf.

Een ander voorbeeld is de winkelsluitingstijdenwet, vooral de zondagsopenstelling. Die is oorzaak van veel gedoe. Er zijn plaatsen die zich heel toeristisch voordoen en zich op een toekomst van massaal mondiaal vreemdelingenverkeer beroepen, maar waar je in elk geval nu nog bij de hoofdattractie op willekeurig welke weekday een kanon met hagel kunt afschieten zonder een fractie van een procent kans om zelfs maar een Belg of Duitser te raken. Is dat niet bij uitstek iets wat men lokaal zou kunnen regelen, zonder getriefel en gesmokkel?

Laat de gemeenteraad hierover beslissen en accepteer zonder gemor een verschillende uitkomst tussen Amsterdam en Urk. Het punt is, dat dan direct middenstanders over oneerlijke concurrentie klagen.

Waarom mag in Kampen niet wat in Zwolle wel is toegestaan? Het democratische antwoord daarop zou heel simpel moeten zijn: of u verkast met uw handeltje naar Zwolle of u kiest een andere gemeenteraad.

### Relevantie

Het gevolg van al die landelijke eenheidsregelingen is een gebrek aan relevantie van de lokale politiek. Daar komt bij dat door de jongste bestuurshervormingen in 2002 - de invoering van het dualisme - de kiezer in feite nog minder invloed op de samenstelling van zijn eigen meest nabije bestuur kan uitoefenen. Voordien was weliswaar ook al de burgemeester voor de kiezer onaantastbaar, maar hij kon tenminste nog meebepalen wie er wethouder worden zou, wat in de praktijk politiek van groter gewicht was.

De lijsttrekkers van de politieke partijen op gemeentelijk niveau en eventueel - afhankelijk van de uitslag - hun nummers twee en drie waren voor deze post kandidaat. Nu, dankzij dat dualisme, kunnen wethouders plots van buiten worden gehaald (ook van buiten de eigen gemeente), net als ministers, zonder dat de kiezer er iets over te zeggen heeft. Dat komt mogelijk hun bestuurlijke kwaliteit soms ten goede, omdat de pool van gekwalificeerde kandidaten op deze wijze veel groter wordt. Maar in democratisch opzicht betekent dit een fors verlies.

Ook wordt het wethouderschap zo, in plaats van een openbaar politiek ambt, steeds meer een manager-



baan van negen tot vijf. Hij kan lang dispensatie krijgen van de plicht om in de gemeente die hij bestuurt, te gaan wonen, terwijl een politicus het effect van zijn eigen maatregelen ook als burger zou moeten voelen.

Deze essentiële verandering is symptomatisch voor een wijze van denken die in regentesk Nederland, waar de toppen van de zuilen vroeger samen de zaken onderling bedisselden, vanouds sterk vertegenwoordigd is. De nadruk ligt op bestuur, niet op politiek. Er zijn heel wat 'geboren' bestuurders die zich dolgraag tot minister of burgemeester benoemd zouden zien, maar als gekozen volksvertegenwoordiger nog niet dood gevonden zouden willen worden.

Die nadruk op bestuur getuigt van een sterk apolitieke, technocratische visie op het regeerambt, die niet los valt te zien van het feit dat ook op lokaal niveau hoogst zelden één partij de absolute meerderheid haalt en dus niemand het eigen verkiezingsprogramma min of meer onverkort kan uitvoeren. Coalities - en daarmee compromissen - zijn onvermijdelijk en daardoor gaat de heldere lijn snel verloren. Het onverzoenbare moet verzoend worden. Dat lukt alleen door het van alle ideologische intenties te ontdoen. Een actueel schoolvoorbeeld is uiteraard de thans regerende coalitie van de twee natuurlijke tegenpolen in Den Haag.

We doen in Nederland daarom niet graag aan visie, omdat een visie ook snel omstreden kan zijn en dus aanleiding tot bestuurlijke onmin kan geven. Nederlandse politici spreken daarom altijd van 'ons beleid', een vage mengelmoe van voornemens zonder veel inhoudelijke consistentie, laat staan een achterliggende ideologie of een expliciet uitgesproken mens- of maatschappijbeeld. Het is meer een stapel tot A4-tjes gereduceerde nota's met als enige gemeenschappelijkheid een netje er doorheen. De huidige minister voor de rijkdienst beval dat bij de jongste kabinetsformatie ook nadrukkelijk als de fysieke uitkomst van de onderhandelingen aan.

Van 'ons beleid' in plaats van 'onze politiek' spreken zou een politicus uit Duitsland, Frankrijk of Engeland nooit doen. Het woord beleid is zodoende eigenlijk onvertaalbaar. Daar bestaan ook in andere talen wel afzonderlijke equivalenten voor het praktische uitvoeringsaspect, maar het woordje 'beleid' behelst beide: zowel de sterk gedepolitiseerde inhoud als de praktisch-organisatorische uitwerking.

In Nederland worden die twee zaken voortdurend verward. Politiek gaat over de botsing tussen wezenlijk verschillende inzichten, beleid over het feitelijk

ontkennen van het bestaan ervan of tenminste de relevantie ervan. Het is technocratische manager-taal, omdat het keuzerichtingsmoment dat in politiek besloten ligt, in feite wordt ontkend.

### Efficiëntiedenken

De technocratisch-beleidsmatige inslag verklaart ook het tweede onaantastbare beleidsmatige paradigma dat in het begin werd aangestipt en dat hoogstwaarschijnlijk mede verantwoordelijk is voor de dalende opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen, naast de afnemende relevantie (als gevolg van een gebrek aan inhoudelijke beleidsvrijheid en financiële bestedingsruimte van het lokaal bestuur). Het tweede paradigma is het efficiëntiedenken dat voor de gewenste omvang van bestuurlijke entiteiten doorslaggevend is geworden en dat de afnemende affiniteit van burgers met hun bestuur verklaart. Het idee dat een gemeente allereerst een politieke gemeenschap vormt, is zoek geraakt.

Tot de meest essentiële democratische grondrechten behoort het recht van burgers om zelf door het vastleggen van de geografische grenzen te bepalen waar de gemeenschap ophoudt. Dat geldt niet alleen voor de eventuele toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie, waarover in Brussel door de nationale regeringen meestal zonder enige raadpleging van de bevolking van de bestaande lidstaten wordt be-

## Het idee dat een gemeente allereerst een politieke gemeenschap vormt, is zoek geraakt

slust. Het geldt ook voor gemeenten die, op grond van een of ander abstract managementmodel, met buurgemeenten moeten fuseren.

De gehanteerde argumenten zijn bestuurstechnisch en financieel van aard, waarbij de ingezetenen slechts als consument en belastingbetaler gekieteld worden, maar niet als burger. Het idee van de gemeente als politieke gemeenschap, die politieke verkiezingen relevant maakt, vergt dat een wethouder de gemeente waar hij bestuurt, al vanaf de eerste dag na zijn aantreden door persoonlijke ervaring goed kent. Om te beginnen door er zelf te wonen, omdat bestuurders in een democratie als gezegd ook de gevolgen van hun eigen beleid aan den lijve dienen te ondervinden.

Met één pennenstreek kan de nationale overheid

nu in beginsel besluiten provincies of gemeenten samen te voegen, ook over de hoofden van de betrokkenen heen. Dat geldt zowel voor de - nu weer even in de ijskast geplaatste - plannen voor megagemeenten met tenminste 100.000 inwoners, als voor de beoogde megaprovincies, waarvoor men het nu eerst alleen met de fusie van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht wil proberen, in de wetenschap dat alle andere fusies dan zeker op hevig verzet zullen stuiten.

De beoogde megagemeenten doen denken aan de meest radicale fase van de Bataafse Republiek, toen Nederland in 1798 opnieuw werd ingedeeld, namelijk in departementen waarvoor alle historisch gegroeide verbanden werden genegeerd. Zakelijk criterium, dat Den Haag zeker bijzonder moet aanspreken, was: voor elke 200.000 inwoners een eigen

en op basis daarvan de wereld opnieuw te scheppen, alsof er geen historisch gegroeide verbanden zouden bestaan. Het is een vorm van maatschappelijk ingenieursdenken dat in dit polderland, dat in de loop der eeuwen in hoge mate door bewoners zelf geschapen is, in bestuurlijke kringen *qualitate qua* op een sterk positieve respons stuit. Bezwaren ertegen worden als niet-zakelijk en nostalgisch afgedaan als het gepruttel van mensen die weigeren met de tijd mee te gaan.

Waar kennen we dat nog meer van? Van de megafusies en permanente reorganisatiegolven bij ziekenhuizen, onderwijsconglomeraten en woningbouwverenigingen, die daardoor met hetzelfde verlies aan maatschappelijk draagvlak kampen. Het zijn de Polares in het groot: ze zijn van niemand meer en dus voelt niemand zich er verantwoordelijk voor. Ook in hun gevallen werden, om fusies af te dwingen, dezelfde soort argumenten gebruikt. Grootschaligheid wordt met efficiëntie-argumenten opgedrongen: dan kan men grootschaliger en dus goedkoper inkopen doen en voor de ingewikkelde vraagstukken waarvoor de gemeenten komen te staan, meer deskundigen aantrekken.

Waardoor worden gemeenten met ingewikkelder vraagstukken geconfronteerd, die zij op hun oude kleinere schaal niet zouden aankunnen? Het argument is dat als gevolg van het overhevelen van rijkstaken naar het lokaal niveau het bestuur 'dichter bij de burgers' komt te staan. Schaalvergroting heeft daarmee weinig met lokale behoeften te maken, maar vooral met het door Den Haag gewenste vermogen om, in het kader van een pseudo-decentralisatie, impopulair rijksbeleid uit te voeren, waarvoor Den Haag zelf niet de directe politieke verantwoordelijkheid wil dragen, omdat dat een kabinet immers electoraal kwetsbaar maakt.

### Besluit

Om 'dichter bij die burgers' te kunnen staan - en dat is de perverse paradox - moet nu het eerste bestuurlijke niveau kennelijk drastisch worden opgeschaald, zodat het bestuur dat vanouds het dichtst bij de burger stond, nu juist verder van hem af komt te staan. Wie de gemeente als bestuurslichaam haar ziel - worteling in de plaatselijke gemeenschap - ontnemt door haar voor een ahistorische bestuurstechnische eenheid met weinig eigen politieke ruimte in te wisselen, moet niet verbaasd zijn dat de burger zijn ziel niet meer aan de gemeente wenst te verliezen en voortaan de stembus mijdt. ■

## Grootschaligheid wordt met efficiëntie-argumenten opgedrongen

departement. Zo kwamen Friesland en Groningen grotendeels (maar niet helemaal) samen en vormde Amsterdam - toen in z'n eentje al bijna goed voor het quorum - samen met een paar omliggende dorpen reeds een eigen departement. De nieuwe bestuurlijke indeling hield toen welgeteld drie jaar stand. Daarna keerden de oude provincies terug. Niet zonder reden bestaan die nog steeds.

### Tekentafelambities

Er vonden nadien af en toe grenscorrecties plaats, wanneer als gevolg van geleidelijke ontwikkelingen andere logische verbanden ontstonden. Vianen en Woerden oriënteerden zich, ook als gevolg van demografische overloop, zozeer op de nabije stad Utrecht, dat overheveling van Zuidholland naar het Sticht niet onlogisch werd. Maar Nederland - en dat geldt eigenlijk voor alle Europese landen - is niet het *tabula rasa* van het Amerika van anderhalve eeuw geleden, waar je even op een achternamiddag met een liniaal in de prairie nieuwe staatsgrenzen kon trekken. Zo'n keurig rechthoekig Colorado is heel logisch en praktisch als er voordien helemaal niets was, maar Nederland kent al sinds tweeduizend jaar geen maatschappelijk-bestuurlijke *Stunde Null*.

Toch probeert menig minister, in de greep van eigen tekentafelambities, alsnog zo'n nul-situatie te creëren

## COLUMN

## Verantwoordelijkheid nemen

Tijdenlang meende ik dat politiek en openbaar bestuur gebaseerd waren op legitimatie en acceptatie. De kiezers bezorgden politici en bestuurders periodiek een mandaat. Dat mandaat kon je dus ook verliezen. Het hoorde erbij, want in een democratie heeft de kiezer altijd gelijk. Daarnaast was er een permanent maatschappelijk draagvlak nodig. Beleid was het resultaat van democratische besluitvorming. Besluiten waren alleen maar effectief wanneer ze aan minimale kwaliteitseisen voldeden en wanneer ze op enige weerklank in de samenleving konden rekenen. Daarnaast moest je ervoor waken dat de onafhankelijke rechter het ooit vastgestelde en nog altijd staande beleid niet onderuit haalde. Want dan was dat beleid verworden tot een wassen neus. Zoals jarenlang gebeurde met gevoelige kwesties als euthanasie en abortus. En nu nog altijd met het oogluikend toestaan van teelt van en handel in softdrugs. Pas na vele jaren als raads-, Staten- en Kamerlid kwam ik er achter dat het allemaal toch anders was. In de nadagen van het tweede kabinet-Kok (1998-2002) spraken de politieke leiders van twee van de coalitiepartners, Ad Melkert en Hans Dijkstal, consequent over de verantwoordelijkheid die ze genomen hadden om het land te besturen. De oppositie kon er het hare van denken, Pim Fortuyn schreef zijn pamflet *De puinhopen van Paars*, coalitiepartijen PvdA en VVD werden meer als banenmachines dan als ideologisch geïnspireerde bewegingen gezien, maar Melkert en Dijkstal smoorden alle kritiek met het adagium dat zij tenminste hun verantwoordelijk namen. Zij wel, de anderen blijkbaar niet. Maar die kregen er de gelegenheid niet voor, totdat PvdA en VVD in de revolutie van 2002 kopje onder gingen. Melkert en Dijkstal waren niet langer gedoodverfde kandidaten voor het minister-presidentschap, maar gingen allebei door de zijdeur af. Zelfs binnen de Kamerfracties werden de weinige kritische opmerkingen door hen afgedaan met de opmerking dat de regeringspartijen toch maar hun verantwoordelijkheid namen. Alsof deze zich opofferden, waar het later ook wel een beetje op uitdraaide, want beide partijen verloren de helft van hun electoraat. Sindsdien zegt de een na de ander zijn verantwoordelijkheid te nemen. Zoals het CDA deed in 2010, als schaamlap om met de PVV in een rampzalige gedoogconstructie te stappen. Na dit fiasco bleef fractieleider Buma gewoon zitten, want hij nam zijn verantwoorde-

lijkheid. Of juist niet dus. In de aanloop naar de verkiezingen van 2012 stonden VVD en PvdA lijnrecht tegenover elkaar. De keuze was duidelijk: het ging om Rutte of Samsom. Al op de avond van de verkiezingen bleek het op Rutte én Samsom uit te draaien. Beide heren hadden hun verantwoordelijkheid genomen. Het land was gered. Toen begin dit jaar bleek dat het merendeel van de kiezers hier anders over leek te denken, was het niet anders. De kiezers hadden het 'eerlijke' verhaal nog niet goed begrepen en de heren lieten het zoals het was. Ze namen wederom hun verantwoordelijkheid. Ook blunderende bewindspersonen hebben veelal een ding gemeenschappelijk: ze nemen hun verantwoordelijkheid. Niet door af te treden na een gebleken falen, wat toch van enig verantwoordelijkheidsgevoel zou getuigen, maar juist door domweg te blijven zitten. Doen of je gek bent. Het pluche verzacht blijkbaar de zware verantwoordelijkheid. Ook op lokaal niveau nemen tal van bestuurders en politici na gestuntel hun verantwoordelijkheid. Ze blijven gewoon zitten of komen via een omweg terug. Omdat de kiezers niet zonder hen zouden kunnen. Je kunt van alles en nog wat verdacht worden, je partij de rug toekeren en toch zo verslaafd aan de politieke en de publieke aandacht zijn dat je gewoon zelf een partij opricht die bij de verkiezingen ook nog eens de grootste wordt. Zie Jos van Rey in Roermond. Nemen politieke partijen zelf wel hun verantwoordelijkheid? Zet alle politieke schandalen, fraude, corruptie en cliëntelisme van de laatste jaren op een rij, dan valt op dat politieke partijen het vooral bij woorden laten. Er komen codes en gedragsregels, maar van handhaving is nauwelijks sprake. Veel woorden, weinig daden. Politieke bestuurders hebben immers hun eigen verantwoordelijkheid. Slechts een enkeling neemt echt zijn verantwoordelijkheid. Zoals PvdA-lijsttrekker Pieter Hilhorst in Amsterdam. Hij kon weinig aan het PvdA-debacle doen. Vanuit zijn eigen partij kreeg hij al voor de verkiezingen een mes in de rug gestoken. Zijn collega Hamit Karakus overkwam hetzelfde. Hij stond buiten de schandalen binnen de Rotterdamse PvdA, maar hij vertrok. Met opgeheven hoofd en rechte rug. Dat is pas echt je verantwoordelijkheid nemen.

Middel

# Register 2014

	nr.	pag.		nr.	pag.
Berg, dr. E. van den, <i>Opkomst van mensenrechtensteden</i>	3	19	Oomen, prof.dr. B., <i>Zie Berg, dr. E. van den</i>		
Beukenhorst, dr. H.B., <i>Lessen uit de Vietnam-oorlog</i>	2	23	Ostaaïjen, dr. J.J.C. van, <i>Klaar voor de participatiesamenleving?</i>	1	28
Boer, drs. J.H. de, <i>Effectiviteit intergemeentelijke netwerken</i>	4	27	Otto, drs. M.J., <i>Zie Geurts, drs. A.S.</i>		
Bom, drs. M.F.M., <i>Het dilemma van de stemcomputer</i>	4	12	Paradies, G. MSc, <i>Zie Kerstholt, prof.dr. J.</i>		
Bosselaar, mr.dr. J.H., <i>De verzorgingsstaat lokaliseert</i>	3	33	Ruiter, W.J.M. de MSc, <i>Optreden of aftreden?</i>	4	35
Brandsen, prof.dr. T., <i>Mythes rond sociale innovatie</i>	4	18	Sanders, dr. M.Ph.Th., <i>Duurzame energietransitie in gemeenten stimuleren</i>	4	30
Daal, drs. R.A.J.H. van, <i>Historische contouren van corruptie en fraude in het openbaar bestuur</i>	1	22	Schout, dr. J.A., <i>Zie Mijs, A.E. MA</i>		
Dijk, dr. H. van, <i>Verschillen in aandeel scheefhuurders</i>	1	25	Schütz, drs. R., <i>Het notariaat en de ambtseed in crisis- en oorlogstijd</i>	4	65
Drentje, dr. J., <i>Oranje boven, 1813 herdacht</i>	4	55	Sibma, mw.mr. A., <i>Zie Smits, dr. J.M.</i>		
Dunk, dr. T.H. von der, <i>Gemeenteraadsverkiezingen: waarom de burger wegbleef</i>	4	70	Slechte, drs. C.H., <i>Het digitaliseren van archieven</i>	2	15
Geurts, drs. A.S., <i>Besluitvorming op basis van win-win</i>	2	7	Slechte, drs. C.H., <i>De omstreden koning Willem II</i>	3	25
Geurts, prof.dr. J.L.A., <i>Zie Geurts, drs. A.S.</i>			Smits, dr. J.M., <i>De kwetsbaarheid van politiegegevens</i>	3	11
Heuvel, prof.dr. J.H.J. van den, <i>Zie Daal, drs. R.A.J.H. van</i>			Stout, prof.mr.dr. H.D., <i>Cultuur als bedrijf</i>	2	33
Hoff, dr. S.J.M., <i>Inkomensbescherming</i>	4	16	Struiksma, dr. N., <i>Zie Smits, dr. J.M.</i>		
Hoppe, dr. T., <i>Zie Sanders, dr. M.Ph.Th.</i>			Terlouw, dr. C.P., <i>Lokale identiteit en schaalvergroting</i>	4	2
Hoven van Genderen, ds. R. van den, <i>Toezicht op nationale veiligheidsdiensten</i>	4	62	Tjemkes, dr. B., <i>Publiek-private samenwerking</i>	4	22
Huntjens, mr.drs. L.C.L., <i>Mes in bestuurlijke drukte</i>	1	13	Tuinenburg, mr. R.P., <i>Zie Smits, dr. J.M.</i>		
Kerstholt, prof.dr. J., <i>Wat doen burgers in de participatiesamenleving?</i>	4	8	Voet, J. van der MSc, <i>Topambtenaren en de crisis</i>	1	18
Kuiper, prof.dr. R., <i>Privatiseringen en publieke zeggenschap</i>	3	8	Vollaard, dr. J.P., <i>Europese democratie en betrokkenheid van burgers</i>	2	2
Lamboo, dr. M.E.D., <i>Zie Zouridis, prof.mr.dr. S.</i>			Vorm, mr.drs. B. van der, <i>Zie Zouridis, prof.mr.dr. S.</i>		
Maas, mr. F., <i>Zie Huntjens, mr.drs. L.C.L.</i>			Vos, drs. P.M., <i>Zie Tjemkes, dr. B.</i>		
Middel, drs. B., <i>Terugblik van een politiek adviseur</i>	1	35	Vries, prof.dr. M.S. de, <i>Dilemma's rond gemeentelijke herindeling</i>	4	41
Middel, drs. B., <i>Verantwoordelijkheid nemen</i>	4	75	Vries, S. de MSc, <i>Een uitgedekte krijgsmacht</i>	2	18
Middel, drs. B., <i>Reconstructie van een politieke carrière</i>	3	16	Walle, prof.dr. S. van de, <i>Zie Voet, J. van der MSc</i>		
Mijs, A.E. MA, <i>Hoe onafhankelijk is begrotingscommissaris Rehn?</i>	3	2	Weggemans, D. MSc, <i>Re-integratie van extremismeverdachten</i>	1	8
Oers, mr.dr. R. van, <i>Tien jaar toetsen voor het Nederlandschap</i>	1	2	Werts, dr. J., <i>Nederland verliest soevereiniteit</i>	4	47
			Werts, dr. J., <i>Nederland is geen normaal EU-land meer</i>	2	12
			Zouridis, prof.mr.dr. S., <i>Mythes en feiten in integriteitsonderzoek</i>	4	50



Kluwer

a Wolters Kluwer business

## Korte uitleg van de Grondwet

### Korte uitleg van de Grondwet

In onze Grondwet staan beginselen en garanties voor de rechten en vrijheden van elke Nederlander. De Grondwet geeft richting en betekenis aan het handelen van de overheid en beweegt mee met grote veranderingen in onze maatschappij en politiek. Juist in het jaar waarin onze Grondwet 200 jaar bestaat, maakt dit boek het belang en de betekenis van onze Grondwet nog eens extra helder.

### Artikelsgewijs commentaar

De auteurs geven bij elk artikel een korte uitleg, waardoor u een uitstekend beeld krijgt van wat onze Grondwet inhoudt en betekent. Wie meer wil weten of wil deelnemen aan het debat over onze Grondwet, kan kijken op [www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl).

---

Auteurs:	prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin dr. G.J. Leenknecht
Druk:	1
ISBN:	9789013120912
Verschijningsdatum:	13 maart 2014
Aantal pagina's:	340
Prijs:	€ 35,- (incl. btw)

---



**[www.kluwer.nl/shop](http://www.kluwer.nl/shop)**

*in onze shop bestelt u zonder verzendkosten*





# Een incompany-training van Kluwer voor uw organisatie.... EEN SLIMME KEUZE!

De incompany-trainingen van Kluwer zijn succesvol doordat we aansluiten op de strategie en wensen van uw organisatie of afdeling. Het ontwikkelen van uw medewerkers in hun eigen omgeving vergroot de kwaliteit van het succes van uw organisatie waardoor uw medewerkers de inhoud daardoor nog beter herkennen.

- Uw opleidingspartner voor inhoudelijke opleidingen en vaardigheidstrainingen
- Uw eigen praktijk staat centraal
- Uw opleidingen altijd up-to-date door actuele Kluwer-content

## De voordelen van een incompany-training van Kluwer

- Hoger rendement tegen lagere kosten
- Groot netwerk aan hooggewaardeerde docenten
- Uw vakspecifieke rollen en competenties als uitgangspunten voor onze trainingen

## Keuze uit opleidingen in de vakgebieden:

- Juridisch
- Openbaar bestuur
- Ruimtelijke ordening & Milieu
- Vaardigheden

## Interesse?

Vraag dan nu een offerte aan.

T: 0172 46 6368

E: [incompany@kluwer.nl](mailto:incompany@kluwer.nl)

## Reacties van deelnemers

### Incompany POWERtraining:

*"Training met inhoud waar je wat aan hebt"*

*"Direct in de praktijk toepasbaar"*

*"Nieuwe inzichten en ideeën"*

*"Leuk en vernieuwend"*

