

Belangen, belangenstrijd en belangenafweging

De rol van belangen in politiek en bestuur

A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

A Inleiding
1 Inleiding
B Algemeen overzicht
2 Belangen: enkele algemene aspecten
3 Studies naar belangen: een overzicht
4 Een theorie nader bezien (1): Mancur Olson over belangen en collectieve actie
5 Een theorie nader bezien (2): in de voetsporen van Olson
6 Een theorie nader bezien (3): Deborah Stone over belangen en probleemstructurering
7 Sturen (1): door metasturing ruimte voor zelfsturing
8 Sturen (2): door instrumentkeuze meer of minder ruimte geven
9 Communicatieve wetgeving als sturingsvorm
10 Wetgeving door zelfregulering
C Uitwerking
11 Belangenverstrengeling in het bestuur
12 Onderzoek (1): Belangenafweging bij dertig jaar bescherming Waddenzee
13 Onderzoek (2): Belangenafweging bij veertig jaar gevaarlijk goederentransport
14 Onderzoek (3): Belangenafweging door de wetgever in twee casus
15 Onderzoek (4): Belangenafweging bij bodemsanering
16 Onderzoek (5): Belangenafweging na paniek
17 Opiniepeilingen door het kabinet-Kok II
18 Kaderstelling bij bestemmingplannen: voor en na de dualisering
19 Maatstaven voor beoordeling van overheidshandelen
D Balans
20 Balans

A Inleiding

1 Inleiding

Personeelsadvertentie 010901

Gevraagd: actieve beleidsmedewerker met oog voor werkgeversbelangen

Bij het directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid zoeken wij voor de directie Arbeidszaken ten behoeve van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) een actieve medewerker.

Overheidssturing vatten we hier op als het ondernemen door de overheid van gerichte pogingen tot beïnvloeding van gewenst gedrag van actoren, die zonder die beïnvloeding niet besluiten tot het gewenste gedrag. Gewenst gedrag kan bijvoorbeeld zijn het bijdragen aan de vermindering van een milieuprobleem. Verondersteld wordt dat gedrag van burgers in een bepaalde rol (bijvoorbeeld als consument, producent, autobezitter, treinreiziger, enz.) en andere actoren kan bijdragen aan het bereiken van doelstellingen van de overheid (Van de Peppel en Herweijer, 1994: 190).

Tot overheidssturing wordt besloten in *een proces van belangenafweging*. Het besluit kan ook impliceren om tot weinig meer te besluiten dan dat

- de belangenafweging in concrete gevallen bij andere overheden wordt gelegd (*decentralisatie*),
- of ook bij andere overheden die beleid mee uit voeren (*medebewind*),
- of bij betrokkenen in een specifiek veld, die *zelfsturing* plegen.

Het kan gaan om het nalaten van besluiten ten faveure van een beroepsgroep, branche- of bedrijfstakorganisatie (*zelfregulering*) of ten faveure van bepaalde interacties. Denk hierbij aan procedurewetgeving voor gevallen van euthanasie. Dit laatste wordt wel geschaard onder de vlag van *communicatieve wetgeving* of *horizontaal bestuur*. De belangenafweging kan dus gelegd worden bij bestuurlijke en vertegenwoordigende organen, maar ook bij anderen.

Hier gaan we in op belangenafweging in beleidsprocessen.

Taak van de politici: belangen afwegen

Vlak voor Kerstmis 2000 publiceren twee Groenlinks Tweede-Kamerleden Rosenmöller en Halsema in De Volkskrant een artikel onder de titel *'Is Jorge Zorreguieta nu welkom of niet?'*. Het ging voor niet-insiders om de vader van de vriendin van kroonprins Willem-Alexander Maxima Zorreguieta, die in de periode dat in Argentinië een gruwelijke junta heerste staatssecretaris was. Tijdens die dictatuur werd veel burgers opgepakt en zonder vorm van proces vermoord. Had Zorreguieta vuile handen? Het antwoord op de eerste vraag was voor de beide genoemde Kamerleden negatief; daaruit trokken ze de conclusie: de vader van Maxima was niet welkom in Nederland bij een huwelijk met de kroonprins. De

Hoofdredacteur van De Telegraaf reageert daar 23 december op onder de kop 'Walgelijk'. De redacteur beschuldigt de beide politici van publicitaire aandachttrekkerij die ver vooruitloopt op de aangekondigde standpuntbepaling door het kabinet-Kok over de rol van Zorreguieta tijdens zijn staatssecretariaat en de (on)gewenste aanwezigheid van Zorreguieta. Halsema en Rosenmöller maken het kabinet om te komen tot 'een afgewogen afweging eerder lastig dan gemakkelijk', stelt De Telegraaf. Hiermee hebben de kern van politiek te pakken; het gaat om zorgvuldige afweging van belangen. Daarbij geldt de regering regeert en het parlement controleert.

Algemeen belang nastreven niet vanzelfsprekend

Politici moeten in een politieke democratie die aanspraak maakt op de kwalificatie 'rechtsstaat' belangen afwegen. Als politici proberen te komen tot wetgeving dienen ze belangen af te wegen, maar niet zo maar. Ze koersen op het *algemeen belang*. Ze moeten de belangen eerst *kennen*, daarna de *verschillende* belangen *zorgvuldig* afwegen en duidelijk aangeven *hoe ze tot die belangenafweging komen*. Dat is een opvatting die niet alleen in juridische kringen geldt maar breder gehanteerd wordt. Maar juristen beklemtonen goede belangenafweging als het om wetgeving gaat. We komen deze opvatting dan ook tegen bij Suzan Stoter, die in 2000 promoveerde op het proefschrift 'Belangenafweging door de wetgever'. De stelling die ze betreft, luidt dat de belangenafweging bij de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) tekort schoot. Blijkbaar is goede belangenafweging niet vanzelfsprekend.

Auteurs

Belangen bestuderen, is een terrein waarop theoretisch zich bewegen zoals bijvoorbeeld Cobb & Elder (welk belang komt in de vorm van eisen naar voren in agenderingsprocessen?), Kingdon (wat zijn geschikte momenten van agendering, waarbij problemen en oplossingen samen komen?), Mancur Olsen (theorie van de collectieve actie), Deborah Stone (gaat het in de politieke arena om belangen?), en in Nederland Tanja Verbeeten (welk belang domineert in beleid ten aanzien van de Waddenzee: economie of natuurbescherming?) en de juriste Suzan Stoter (hoe wetgeving te plegen zodat sprake is van evenwichtige belangenafweging?).

Onderwerpen

Aan de orde komt:

- enkele algemene aspecten van 'belang';
- studies naar belangen: een overzicht;
- een theorie nader bezien (1): Mancur Olson over belangen en collectieve actie;
- een theorie nader bezien (2): Deborah Stone over belangen en probleemstructurering
- sturen (1): door metasturing ruimte voor zelfsturing;
- sturen (2): door instrumentkeuze meer of minder ruimte geven;

- communicatieve wetgeving als sturingsvorm;
- wetgeving door zelfregulering;
- onderzoek (1): belangenafweging bij dertig jaar bescherming Waddenzee
- onderzoek (2): belangenafweging door de wetgever in twee
- opiniepeilingen door het kabinet- Kok: het NIPO-meerderheidskeurmerk voor beleid?
- het verschijnsel van ongewenste belangenverstrengeling in het bestuur

B Algemeen overzicht

2 Belangen: enkele algemene aspecten

Politiek is gezaghebbende waardetoedeling. Politieke waarden zijn niet gelijk aan deugden. *Politieke waarden* zijn omvattende inspiraties, zoals onder meer: vrijheid, gelijkheid, broederschap, sociale rechtvaardigheid, solidariteit, subsidiariteit, rentmeesterschap, democratie, vrijheid van meningsuiting, (positieve) discriminatie. In de verkiezingscampagne 2002 werd door Pim Fortuyn 'veiligheid' opgevoerd.

Een *ideologie* is een geheel van ideeën, een politieke ideologie het geheel van politieke ideeën. Een *politieke ideologie* accentueert niet alle mogelijke waarden maar is een clustering van waarden waarbij bepaalde waarden voorop staan. Denk aan de vereniging voor vrijheid en democratie, die geen voorstander is van onvrijheid, terreur en onderdrukking. Sommige waarden zijn niet met elkaar te verenigen, zoals maximale humaniteit door toelating van zoveel mogelijk vreemdelingen en het bieden van een vloer door sociale zekerheid. Of vrijheid van meningsuiting en toestaan van discriminatie. Op waarden waarover een samenleving het eens is, worden uitzonderingen toegestaan. Denk aan non-discriminatie naar leeftijd en het tevens hanteren van een verbod om na een bepaalde leeftijd een bepaald beroep uit te oefenen.

Bepaalde groepen of categorieën in de samenleving hebben een belang bij de politieke acceptatie van bepaalde waarden. Denk aan Vluchtelingenwerk Nederland of Greenpeace of Amnesty International. Vluchtelingenwerk wil graag een instroom van veel politieke en economische vluchtelingen.

Begrip 'belang'

We noemen hier enkele begrippen.

- Een *belang* is 'iets dat iemand raakt, doordat zijn voorspoed, zijn voordeel ermee gemoeid is', aldus Van Dale. Een boer met een varkenshouderij heeft belang bij erkenning door de overheid dat hij het eigen bedrijf kan 'runnen', en zo nodig kan uitbreiden. Het is 'in zijn belang' om een vergunning te hebben om de bedrijfsvoering ongestoord te doen.

- Een *belanghebbende* is een persoon of organisatie die een belang heeft bij iets. In belastingzaken is een belastingplichtige een belanghebbende. Er bestaan 'kringen van belanghebbenden', schreef Peter van Buuren in zijn proefschrift.
- Een individu kan een belang hebben bij iets, maar ook een bedrijf of andere organisatie, en de staat. Denk aan het *belang van de staat*.
- We kennen het begrip '*algemeen belang*' dat wat anders is dan een sector- of facetbelang zoals de belangen van het onderwijs.
- Belangen kan men *behartigen*. Men kan opkomen voor het eigen belang, het groepsbelang of het algemeen belang.
- Wie een *gemeenschappelijk belang* heeft, kan zich aaneensluiten om zo dat belang te behartigen. Denk aan de Bovag, de bond van garagehouders. Of aan de ANWB, die de belangen van autorijders en fietsers behartigt. *Belangenpolitiek* is die politiek die gericht is persoonlijke of groepsbelangen.
- Een *belangenconflict* impliceert strijd tussen belangen, een botsing.
- Een *belangengroep*, wat is dat? Indien een aantal personen die eenzelfde functie in het economisch proces uitoefenen tot een zekere samenwerking komen ter behartiging van hun gemeenschappelijke belangen dan spreekt men doorgaans van een belangengroep. Denk aan een belangengroep voor bescherming van molens, een belangengroep van dierenartsen, een middenstandsorganisatie, een werknemersorganisatie. Als getracht wordt invloed uit te oefenen op overheidsbeleid spreekt men wel van een *pressiegroep*.
- *Belangengroependemocratie*: die politieke democratie waarin gepassioneerde minderheden keer op keer hun zin krijgen en er sprake is van een gebrekkige afweging van belangen, waardoor meerderheidsopvattingen onder de burgers/kiezers onvoldoende uitdrukking krijgt in beleid.

Algemeen belang als fictie

Het is gewenst om kritisch te kijken naar deze begrippen.

Immers '*Met het zogenaamde algemene belang als voorwendsel kan men gaan waarheen men wil*', aldus een citaat van Napoleon.

of:

het citaat van Gustav le Bon:

'Men beheerst de volkeren gemakkelijker door voedsel te geven aan hun hartstochten dan door hun belangen te behartigen'.

Het adagium luidde vroeger dat het algemeen belang moest worden nagestreefd. Auteurs als de bekende econoom Kleerekoper betoogden dat het een fictie is om het algemeen belang na te streven. Een politieke ideologie als interpretatie van de bestaande samenleving en kijk op de gewenste ontwikkeling van de samenleving is een visie met de pretentie van een streven naar algemeen belang terwijl feitelijk niet te ontkomen viel aan een afweging die bepaalde belangen accentueert.

3 Studies naar belangen: een overzicht

We noemen de volgende soorten studies naar belangen ('interests').

1. *Studies naar een pleidooi voor een belang.* Studies waarin wordt ingegaan op een pleidooi voor een belang of burgers geactiveerd worden om te gaan strijden voor bijvoorbeeld meer loon of meer medezeggenschap zijn *mobilisatiestudies*. Duyvendak (1997) deed onderzoek op dit vlak. Hoe krijgt men dierenartsen zover dat ze zich verenigen in een vereniging waarvan het bestuur gaat letten op en een mening gaat geven over wetgeving die relevant is voor dierenartsen? Een ander soort studies heeft betrekking op pleidooien voor het betrekken van een belang bij overheidsbeleid. Denk aan een studie van de WRR waarbij met het belang van toekomstige generaties, die nog niet in leven zijn, al in huidig beleid wordt rekening gehouden.
2. *Studies naar een belang op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke agenda krijgen.* Een belangengroep kan overtuigd zijn van een belang maar hoe *krijgt men het op de agenda* van een organisatie. Denk aan een bond van werknemers die binnen de FNV meer aandacht wil voor een bepaalde groep en haar problemen. Ook valt te denken aan theorievorming over *beleidstaboes*, dus over wat ontkend wordt als bespreekbaar. Mag de hypotheekrente aftrekbaar blijven bij de belastingheffing? Dat was in de periode 1960-2000 een taboe in de Nederlandse politiek. Als een item uit de taboesfeer geraakt, en opgepakt wordt, kan het nog sneuvelen in de politiek agendering of wel erkend worden maar in de ambtelijke verwerking op een zijspoor geraken. Dat is een thema uit de studie van barrières in agendering.
3. *Studies naar dragers van de vormgeving van een belang.* Hier geraken we bij het oppakken van een belang *door zaakwaarnemers* (Köbben's oratie). Er bestaan twee soorten zaakwaarnemers: de zaakwaarnemers met een achterban (leden, contribuanten), en zaakwaarnemers zonder leden, zoals opbouwwerkers (Duyvendak, 1997). Denk bij de vertegenwoordigende zaakwaarnemers bij voorbeeld aan de Consumentenbond en bij de laatstgenoemde categorie aan armen, gehandicapten of anderen die vaak geen zaakwaarnemers hebben aangewezen, maar waarvoor wel spontaan zaakwaarnemers ontstaan. Köbben wijdde een oratie aan zaakwaarnemers. Vragen in dat verband zijn: waar ontstaan zaakwaarnemers en waar niet?; wat bepleiten zaakwaarnemers en heeft dat draagvlak?; worden voorstellen van zaakwaarnemers gehonoreerd? Ook valt te denken aan *lobby studies*. Een provincie kan een lobbykantoor opdracht geven om politieke vertegenwoordigers te 'informereren' (in de volksmond wellicht gezien als 'bewerken') in de aanloop naar een nieuw

beleid, bijvoorbeeld nationaal ruimtelijk-orderingsbeleid. Van Schendelen publiceerde over lobby, anderen zoals Dekker over politieke participatie.

4. *Belangen naast elkaar zetten.* Men kan wel belangen kanaliseren of versterken via lobby, dat veronderstelt toch dat belangen gekend zijn. De relevantie van een belang kennen wisselt met de soort actor. Voor een belangenbehartigers als de Consumentenbond is van belang dat consumenten hun belang zien en ook het opkomen van de bond hiervoor. De Consumentenbond is in de tijd gezien dynamisch in het bewerken van de eigen leden en het bepleiten van hun belang. In 1970 kwam de Consumentenbond nog niet of nauwelijks op voor de treinreizigers. NS-zaken hoorden niet tot het aandachtsgebied van de bond. Het consumentenbelang werd destijds enger behartigd dan in 2000 toen de Consumentenbond, met kritiek van reizigers op de trainvertragingen in de rug, teruggave van geld eiste, dat was neergeteld voor een treinkaartje in geval een trein meer dan 30 minuten vertraging had. Maar een belangenbehartiger is niet de enige actor die een belang kan of moet zien en kennen. Er zijn ook vanuit overheidsfunctionarissen gezien wel items aan de orde, invalshoeken, die naast elkaar gezet moeten worden in ontwerpprocessen voor beleid. Bij veel beleidsissues spelen meerdere belangen. Het herkennen van belangen die een rol spelen is een kunst op zich. Er is veel over geschreven door auteurs die zich bezighielden met het onderkennen van juist meerdere belangen in ontwerpprocessen. Zeer bekend is het leerstuk over verschillende metaforen (Morgan) en 'framing'. Voor beschouwingen over framing is te verwijzen naar artikelen van Don Schön en Martin Rein, in het bijzonder naar hun artikel 'Frame-reflective policy discourse' en het boek 'Frame reflection'. In Nederland publiceerde Korsten en Idenburg hier over. In deze literatuur komt naar voren dat het mogelijk is om perspectieven op een beleidsvraagstuk te ontwikkelen. Neem klantgerichtheid. Klantgerichtheid is niet zomaar wat het lijkt te zijn. Klantgerichtheid is te zien als *laagdrempeligheid*, waarbij de mentale barrières door burgers om naar een overheidsorganisatie te stappen als laag- of hoogdrempelig kunnen worden gezien. Denk aan de bereidheid om formulieren in te vullen of een gesprek aan te vragen over huursubsidie. Wie dat organiseert, heet bureaucratisch vaardig (zie boeken van Filet). Zo een perspectief is een psychologische invalshoek die noopt tot een bepaalde probleemanalyse, waar bepaalde maatregelen het gevolg van kunnen zijn. Wie een drempel ziet, bijvoorbeeld een te moeilijk leesbare folder, zal folders eenvoudiger leesbaar maken. Probleem-oplossingscombinaties zijn zo gezien niet willekeurig. Er is ook een andere kijk op klantgerichtheid mogelijk, die leidt tot een andere diagnose en bijgevolg tot een andere oplossingsrichting. Laten we het de *doelmatigheidsinvalshoek* noemen. Hoe lang duurt het voor ene klant bij een gemeente het gewenste produkt krijgt? Te lang? Produktieprocessen hebben van doen met de organisatie van de

bedrijfsvoering. Loopt een werkproces over vele schijven of is er een ambtenaar aangewezen die de vergunningverlening of andere werkproces van begin tot eind begeleid en coördineert? Dat is een bedrijfskundige invalshoek, een tweede naast het barrièreperspectief. Deze optiek kan leiden tot *redesign*-oplossingen, dus tot herstructurering van werkprocessen. Naast deze twee invalshoeken op klantgerichtheid is het mogelijk een derde te zetten, het *netwerkperspectief*. Een typische vraag in dit verband is: hoe vaak en waarbij wordt een burger van 'het kastje naar de muur' gestuurd. Wellicht moet er een loket komen en moet de burger niet geconfronteerd worden met doorverwijzingen van de ene naar de andere organisatie. Zo zijn veel meer perspectieven mogelijk, die alle leiden tot andere oplossingsrichtingen. De wijze van kijken maakt dus uit voor de oplossingsrichting. Wie met klanten omgaan ziet vanuit netwerkperspectief komt met een andere remedie dan wie denkt in termen van efficiënte werkprocessen als ontwerpproces. Conclusie: belangen vertalen in optieken en die verzoenen in een beleidsontwerpproces is een belangrijke competentie voor ambtenaren.

5. *Belangen verenigen*. Het is mogelijk dat bepaalde belangenbehartigers de handen in elkaar slaan en een alliantie aangaan. Ze kunnen een 'discourscoalitie' vormen, zoals Hajer ze noemt. Dat brengt ons bij studies naar verstrengeling van lokale macht en het bedrijfsleven. Mensen die bezig zijn met framing zijn vaak ook geïnteresseerd in de verzoening van belangen in een coalitie alsmede de taal waarin het verbond wordt gegoten. Immers, elk frame brengt een eigen taal mee. Hoe overstijg je of verzoen je nu de verschillende talen?

6. *Studies naar de voorkeur voor een belang boven een ander op een beleidsterrein*. We wijzen op een studie van Verbeeten (1999) naar de Waddenzee. Domineerde gedurende een periode van twintig jaar het economisch belang?

Schema: Overzicht van enkele specifieke agenderingstheorieën

agenderingstheorie	toelichting	genoemd door
allocatiemodel	Kijk primair naar wie verantwoordelijk is voor de aanpak van een probleem. Het leggen van een probleem bij de verkeerde overheid leidt tot niets. Wie verantwoordelijk is voor het oplossen van een probleem en de opvatting over de actor die op de meest effectieve en efficiënte wijze beleid kan voeren, bepaalt of overheidsbeleid tot stand komt.	M. de Vries, 1998
kloofmodel	De ernst van het probleem is bepalend voor de aandacht die een probleem krijgt. Beleid ontstaat als er een kloof is tussen een maatstaf en waargenomen realiteit	M.S. de Vries, 1998
collectieve actie	Groepen zijn in ongelijke mate aantrekkelijk voor groepsleden. Kleine groepen vechten voor de eigen positie en dragen bij aan herverdeling. Hoe groter een groep wordt, hoe moeilijker het is om de solidariteit te bewaren. Bij een grote groep zal de groepsaffectie ('de clubliefde') beperkter zijn, de sociale controle afnemen en zal de positieve kosten-batenbalans voor het individu minder makkelijk gezien worden. Een zeer grote groep komt dus moeilijk in actie omdat de leden ieder voor zich een te gering belang hebben bij het totaalresultaat. De overheid is dus de instelling die de brede belangenafweging dient te maken én moet zorgen voor een collectief goed.	M. Olson

politiek participatie-model (=inputmodel)	De aandacht voor problemen hangt af van de effectieve kanalisatie van een probleem. Beleid ontstaat dan of wordt gewijzigd als een organisatie er in slaagt om goed invloed uit te oefenen door steun te verwerven, en door een inhoud met persuasieve appeals.	Korsten, 1979; argumentatie-studies
barrièremodel of agenda-bouwtheorie	Bachrach & Baratz: agendering is een proces van het overwinnen van barrières. Bepalend voor het ontstaan van beleid is de relatieve omvang van problemen in vergelijking met andere problemen	Bachrach & Baratz; M.S. de Vries, 1998: 43
stromen-model	Kingdon: bepaalde momenten zijn geschikter dan andere. Het ontstaan van beleid is afhankelijk van koppeling tussen problemen, voorstellen en een geschikt politiek klimaat	Kingdon, 1984; M.S. de Vries, 1998: 43
garbage can	Cohen, March & Olsen: agendering als vuilnisvat. Er bestaan in organisaties geen duidelijke procedures. Doeleinden- en middelenkeuze komt niet volgens een konzertierte Aktion' tot stand. Organisatie als georganiseerde anarchie. Erkenning rol toeval. Agendering is grillig. Model is verwant aan stromenmodel	Cohen, March & Olsen, 1972; March, 1989
relatieve aandachts-model	Namenwirth: de aandacht voor problemen kent een cyclisch verloop en is cultureel bepaald. Bepalend voor het ontstaan van beleid is of een probleem tot dan toe is verwaarloosd en in welke mate het in de voorgaande periode in de verdrukking is gekomen.	Namenwirth, 1973, 1987; M.S. de Vries, 1998: 43
issue network	De aandacht voor problemen hangt af van de kanalisatie van een probleem en het ontstaan van voor- en tegenstanders van oplossing. Beleid ontstaat dan als de voorstanders de machtsbalans in hun voordeel beslechten.	Hecló; J. de Vries, 1997

Belangen vormen dus een boeiend object van studie.

Vraag

In welke categorie plaatst u de volgende studies uitgaande van de titels?

- Klandermans, B. en E. Seydel (red.), *Overtuigen en activeren*, Van Gorcum, Assen, 1991.

- Klandermans, P.G., *Participatie in een sociale beweging - Een theorie over de bereidheid om te participeren in een sociale beweging en een onderzoek naar het effect van pogingen van een vakbond om zijn achterban te mobiliseren*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1983.

Antwoord

Categorie 1.

4 Een theorie nader bezien (1): Olson over belangen en collectieve actie

Een bekende theorie over belangen staat op naam van Mancur Olson: de theorie over collectieve actie. Olson ging in *'The logic of collective action'* (1965) na waarom sommige groepen er wel in slagen om hun belangen te behartigen en andere niet. Hij schreef meer, zoals een artikel over allianties (Olson en Zweckhauser, 1966) en *'The rise and decline of nations'* (1982). Zijn persoon en werk komen onder meer aan de orde in *'Politieke economie'* onder redactie van De Beus en Vuijsje (1987).

Eigen belang als uitgangspunt

In het boek uit 1965 maakt hij gebruik van het denken over hoe ondernemingen zich op een markt gedragen. Hij hanteert verder verschillende andere uitgangspunten. Ten eerste gaat hij ervan uit dat burgers bij het vormen van een groep of zich

aansluiten bij een bestaande groep hun *eigen belang* nastreven. Groepsvorming moet een voordeel opleveren boven het nalaten daarvan. Deze groepsvorming brengt voor de groepsleden een *collectief goed* dat ze individueel niet kunnen verkrijgen.

Kenmerken van collectieve goederen volgens Olson

Collectieve goederen hebben een drietal kenmerken:

a ze zijn *non-rivaliserend*: de consumptie van het ene individu van het goed legt geen beperking op aan de consumptie door een ander;

b ze zijn *non-exclusief*: van een eenmaal geproduceerd collectief goed kan niemand worden uitgesloten;

c *gemeenschappelijk aanbod aan gebruikers*: het aanbod van het goed of een deel daarvan is voor elk individu hetzelfde (zie Lulofs, 1978).

Tegenover collectieve goederen staan *private goederen*.

Wanneer collectieve actie?

Onder welke voorwaarden gaan rationeel handelende individuen over tot gezamenlijke actie respectievelijk nemen ze daaraan deel? Wat hebben burgers over voor veiligheid op straat? Hoe hoog willen ze inzetten bij het verkrijgen of voorkomen van de aanleg van een vliegveld? Olson hanteert niet het uitgangspunt dat burgers altruïsten zijn, die vanzelfsprekend een gemeenschappelijk belang zien en dienen.

Olson is, zoals gesteld, geïnteresseerd in groepen. Bezien we het geheel van groepen als een markt, dan moeten we kunnen vaststellen of sommige groepen het belang meer dienen dan andere, en of er sterkere groepen zijn en zwakkere. Drie variabelen vindt hij belangrijk voor het begrijpen van rationeel gedrag: groeps grootte; de aanwezigheid van dwang; het leveren van private goederen.

Welke groepen functioneren beter?

Naarmate de groep *kleiner*, zal de organisatie effectiever kunnen zijn en zullen de leden zich ook *meer vrijwillig*, al of niet onder sociale druk, inzetten. Grote groepen komen om drie redenen minder goed voor hun belangen en die van de leden op:

1. bij een grote groep is het *voordeel* voor *ieder individu* bij het bereiken van een groepsdoel kleiner;
2. daarom zullen leden minder *gemotiveerd* zijn om zich in te spannen voor het groepsdoel;
3. de *organisatiekosten* zijn bij een grote groep groter.

Olson meent dat in kleine groepen de leden door gezamenlijke actie beter *collectieve goederen* weten te verwerven op een wijze waarbij de baten groter zijn dan de kosten. De prikkel om eigen kosten te maken, wordt minder als de groep groter wordt. Hoe groter de groep, des te hoger zijn de kosten van gedragscoördinatie of van formele organisatie, en derhalve: des te hoger is de barrière om tot aanschaf van een collectief

goed over te gaan. Oliver Williamson (1975) spreekt in zijn *'Markets and hierarchies'* over *transactiekosten*.

Parasieten

In lijn met deze analyse vraagt Olson aandacht voor *parasitair gedrag* van *calculerende* burgers. Bij een grote groep is niet goed te mogelijk leden die niet participeren en dus geen kosten maken, uit te sluiten van het collectief goed. Olson wijst niet alleen op klaplopergedrag maar constateert ook dat sommige groepen burgers zich niet organiseren en vergeten kunnen worden; een asymmetrie.

Om zoveel mogelijk burgers te representeren zijn negatieve en positieve prikkels nodig. Positieve prikkels zijn prikkels die leden aan een groep binden doordat ze baten krijgen, naast het na te streven collectief goed, terwijl die niet-leden onthouden worden. De geschiedenis van politieke partijen leert dat bepaalde partijen vroeger, na 1945, ook de mogelijkheid van ontspanning boden. Dat is een positieve prikkel. Men vergelijk de geschiedenis van de vakbeweging. Leden van personeelsverenigingen van grote organisaties bieden veelal private goederen voor leden die niet-leden onthouden wordt, zoals reises naar skiorden of korting.

Dwang, bijvoorbeeld om lid te worden van een vakbond, is een voorbeeld van een negatieve prikkel. Een overheid gebruikt dwang als van tv-kijkers en radioluisteraars kijk- en luistergeld wordt geëist.

Tot zover een eerste beschouwing. We gaan nu nog eens in op zijn werk om de thematiek te verdunnen.

Achtergrond

De theorie van Olson lijkt ook toepasbaar bij Nimby-vraagstukken: wil een individu een verslaafden-opvangcentrum in zijn wijk en daarmee veel kosten en weinig baten? Externe effecten moeten door een krachtige overheid bestreden worden. Een sterke regie van de overheid lijkt gewenst, beweert Lako (1996: 200) naar aanleiding van de theorie van Olson over groepen.

Olson op een voetstuk

Mancur Olson overleed op 19 februari 1998. Hij was geen 'mister nobody'. Volgens de Amerikaanse speltheoreticus Thomas Schelling was Olson 'Een creatief brein'. Geniaal. Zijn ideeën zijn zo glashelder dat het lijkt alsof hij alleen maar oppen deuren intrapte. Maar dat drong pas tot je door als hij het eenmaal onder woorden had gebracht'. Schelling staat in die waardering niet alleen. De Amerikaanse econoom Paul Samuelson vergelijkt Mancur Olson met Keynes en Schumpeter. En Nederlanders, hebben die geen waardering? Volgens PvdA-Kamerlid Rik van der Ploeg heeft Olson 'belangrijke inzichten' geleverd (VN, 210398). Veel waardering heeft ook Cock Hazeu (1986), die een overzicht van zijn ideeën publiceerde. Veel

bestuurskundigen waardeerden hem en blijken geïnspireerd. Het boek *'The logic of collective action'* prijkte op veel literatuurlijsten van studenten bestuurskunde. Studenten weten dat het hier om een klassiek boek gaat.

Zijn werk was, zoals voor veel theorie geldt, vanzelfsprekend ook van betekenis voor de praktijk. 'Als alle wetenschappers, lobbyisten, beroepspolitici en leiders van vakbonden, werkgeversbonden en aanvoerders van pressiegroepen die door het werk van Mancur Olson zijn geïnspireerd een bloem zouden leggen bij zijn graf, kun je er een krans van om de wereld van vlechten', aldus Ko Colijn en Paul Rusman in *Vrij Nederland*. Wie denkt, spreekt en schrijft over calculerende burgers, 'zwartrijders' ('free riders') of over verkalking van het politieke bestel is bewust of onbewust beïnvloed door Olson. Dat gaat ver en vraagt dus om toelichting. We baseren ons hierbij sterk op Colijn en Rusman (1998). Citaten staan tussen aanhalingstekens.

Vorm een groep

Colijn en Rusman: 'Wat hebben bijvoorbeeld landen die zich bedreigd voelen door Irak gemeen met boeren die belang hebben bij hoge graanprijzen? Of buurtbewoners die last hebben van een tippelzone met weduwen die ontevreden zijn over nabestaandenpensioen? Zij hebben allemaal wensen die zij samen beter kunnen realiseren dan ieder voor zichzelf. Zij voeren samen actie en betalen die uit een gemeenschappelijke pot. Zij lobbyen bij hun overheid, iets wat je in je eentje ook al niet hoeft te proberen. Bij succes levert dat een collectieve veiligheid op, een gegarandeerd minimuminkomen of een gemeentelijke verordening die prostitutie in de wijk verbiedt. Wie logisch denkt, vormt een groep'.

Twee tactieken tegen de parasitaire meelifter

'Maar het kan nog logischer - en dan gaat het mis. Dat is de paradox waar Olson op wees. De enkeling die zich niet aansluit, profiteert even goed van de inspanning van de anderen. Hij is een *free rider*. Maar als iedereen de logica van de enkeling volgt en met belangstelling wacht hoe de anderen de kastanjes uit het vuur halen, gebeurt er dus niets. De samenleving lijdt daardoor schade, en iedereen moet weer voor zichzelf zorgen. Tegen *free riding* werken volgens Olson maar twee tactieken: dwang en ledenbindertjes. Vakbonden, bondgenootschappen en de badmintonbond belonen de trouw van hun leden met extraatjes. Vakbonden geven hun leden rechtsbijstand, leden van bondgenootschappen wisselen geheime inlichtingen met elkaar uit over wapens van de vijand en de sportbond geeft zijn leden korting op de sauna' (Colijn en Rusman, 1998)

Is dit makkelijk herkenbaar voor organisaties? De vakbond kan moeilijk ontstaan. Zeker, er kan een individuele bijdrage gevraagd worden van leden die niet zodanig hoog is dat een potentieel lid daardoor van lidmaatschap afziet. Maar zijn er ook voordelen. Het free rider- probleem is groot. In Nederland is immers de CAO ook

van toepassing op niet-vakbondsleden. Waarom dan lid worden? Toch kan met Olson's boeken in de hand het succes van de vakbeweging wel verklaard worden. Volgens de hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Marco Wilke, ooit bij de FNV belast met arbeidsvoorwaardenoverleg:

'Zo maakt Olsons analyse duidelijk waarom de organisatie van de bonden vaak via kleine eenheden verloopt. Ik denk dan aan bedrijvenwerk en ledenwerving door kaderleden. Het is ook duidelijk waarom het afdwingen van een closed shop of een werkgeversbijdrage aan het vakbondswerk heel begrijpelijke strategieën zijn. Wilke roemt *'The logic of collective action'* als 'een zeer belangrijke impuls' voor het onderzoek naar de achtergronden van de vakbondsorganisatie' (Colijn en Rusman, 1998: 16).

De redelijkheid van grote groepen en het poldermodel

Hoe groter een groep wordt, hoe moeilijker het is om de solidariteit te bewaren. Bij een grote groep zal de groepsaffectie ('de clubliefde') beperkter zijn, de sociale controle afnemen en zal de positieve kosten-batenbalans voor het individu minder makkelijk gezien worden. Een zeer grote groep komt dus moeilijk in actie omdat de leden ieder voor zich een te gering belang hebben bij het totaalresultaat.

Dat is wel eens gezegd van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die op moet komen voor alle gemeenten. In feite gaat het om een gesegmenteerd geheel van gemeenten: kleine en grote gemeenten, vier grote steden versus andere grote gemeenten, enz. Welk standpunt moet de VNG kiezen in de discussie over gemeentelijke herindeling: vóór grote gemeenten die groter willen worden, vóór kleine plattelandsgemeenten die willen overleven? Er is wel wat te zeggen voor het klein houden van een groep. Een kleine groep kan slagvaardiger opereren en met resultaat lobbyen in de politiek. Maar een kleine groep, een VNG voor kleine gemeenten, een VNG voor de grote vier steden en zo verder, dat heeft ook nadelen.

De kleine groepen vechten niet voor een betere economie of een beter openbaar bestuur maar voor een betere positie van hun groep in de economie of het openbaar bestuur. Kleine groepen dragen bij aan herverdeling ('zij ten koste van ...'). Brede groepen zijn per definitie meer op het algemeen belang gericht maar worden desondanks door het politiek bestuur stelselmatig minder beloond en ze hebben mede daardoor ook moeite om de leden te binden. De leden van kleine groepen kunnen meer voordeel behalen dan leden van grote groepen. De leden van een kleine groep krijgen persoonlijk een naar verhouding groot deel van de 'buit' en zijn dus gemotiveerd tot actie.

De overheid is dus de instelling die de brede belangenafweging te maken én te zorgen voor een collectief goed.

Dat is 'the logic'. Olson komt vervolgens terecht bij de negatieve rol van vakbonden, VS-protectionisme, tot bureaucratie vervallende 'agencies', lobbies. Olson past zijn denken toe op diverse landen en op vroeger tijden. De theorie is dus breed te gebruiken. De liberale democratie roept op den duur een hoeveelheid de economische groei remmende organisaties op. En: hoe ouder de democratische traditie, hoe meer de economische ontwikkeling wordt bedreigd. Deze stelling komt in de buurt van de stelling dat het kapitalisme zijn eigen vijanden oproept (Pen, 1983).

De ontwikkeling van naties

Wie nadenkt over de ontwikkeling van naties, kan terecht bij het boek van A. Maddison 'Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme', maar kan ook bij Olson terecht. In 'The rise and decline of nations' legt Mancur Olson een verbinding tussen de aanwezigheid van pressure groups en de ontwikkeling van naties. De Groningse econoom Jan Pen (1983) vergeleek beide boeken. Olson is niet de man van de fasen, van de statistieken maar van de deductie. Er overheerst een grondprincipe: 'the logic'.

Olson ging na waarom na 1945 landen als Japan en Duitsland het zo goed deden en waarom Groot-Brittannië en de Verenigde Staten enigszins in de versukkeling geraakten. De diagnose van Olson was dat landen met een stabiele, democratische ontwikkeling 'meer ruimte gaven aan pressie van groepen dan landen die af en toe of langduriger in een crisis kwamen, zoals Japan en West-Duitsland. De landen met een geleidelijke democratische ontwikkeling leden aan politieke aderverkalking, omdat de pressiegroepen zich in het politieke systeem hadden genesteld. Zo ontstond er een verschil tussen 'rising and declining nations'. Olson is dus kritisch over de functie van pressiegroepen in een politiek systeem. Hij sprak zich dan ook in positieve zin uit over de pogingen tot politieke veranderingen in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten in de jaren tachtig. Hij was tevreden over het streven naar terugdringing van vakbonden en brancheorganisaties.

Olson heeft ook Nederland bezocht en zich de vraag gesteld hoe hij landen als Nederland en de Scandinavische landen kon plaatsen. Deze landen kenden ook een geleidelijke ontwikkeling en belangen konden zich hier ook nestelen. Toch zorgden de groepen hier *niet* voor verval. Het *poldermodel*, ontstaan door het Wassenaars accord tussen werkgevers en werknemers, is in 1997-1998 zelfs internationaal geroemd. Olson meende dat de werkgevers en vakbeweging in deze landen 'encompassing' waren, zo veelomvattend, dat ze geen belang hadden bij een zelfzuchtige opstelling. 'Hun groepsbelang kon bijna vereenzelvigd worden met het algemeen belang' (Colijn en Rusman, 1998: 17). Opeenvolgende kabinetten gaven deze werkgevers en werknemersorganisaties ook een rol, bijvoorbeeld in de Stichting van de Arbeid en in de Sociaal-Economische Raad. In feite gaf Olson in 1982 tussen de regels in 'The rise and decline of nations' een voorspelling van het succes van

poldermodel, aldus Marko Wilke (VN, 040498). Olson beschrijft de positieve uitwerking van 'pressure groups' die erin slagen om een bredere kijk op de maatschappij te etaleren in plaats van een eng groepsbelang.

Omvang van de overheid

Maakte Olson zich druk om de omvang van de overheid? Neen, hij was meer geïnteresseerd in *de taak van de overheid*. Olson werd in de periode 1982-1997 gevraagd om diverse regeringen te adviseren. Olson was in India, Bangladesh, Nepal, Polen, Egypte om te helpen bij democratische staatsvorming. De vrije markt is nooit in staat tot het volledig produceren van gewenste collectieve goederen. De vrije markt kan niet zorgen voor de verzekering van banen, veiligheid en sociale zekerheid.

Olson en de kabinetsformatie van 1998

Kan het werk van Olson gebruikt worden om Olsoniaanse thema's te herkennen bij de kabinetsformatie in bijvoorbeeld 1998? 'Het is niet moeilijk om nu al discussies in de komende kabinetsformatie te noemen die typisch Olsoniaans zullen zijn. Of het nu over de belastinghervorming, de gezondheidszorg of verdere bezuinigingen op Defensie gaat. Overal duikt *het dilemma van het collectieve goed* op dat op de een of andere manier voor iedereen acceptabel geleverd moet worden, maar waar sommigen meer van willen profiteren dan anderen door hun lobbymacht of hun mogelijkheid tot 'liften' (VN, 040498). Men kan ook het akkoord nemen van 2007.

NAVO

Een van de toepassingen van Olson betreft een artikel dat hij samen met Zeckhauser (1966) schreef over allianties van kleine groepen. Ze nemen daarbij de NAVO als voorbeeld. Ze constateren dat de grote landen meer dan evenredig bijdragen aan de bekostiging van het collectieve goed, de verdediging tegen de mogelijke agressie van een gezamenlijke vijand. Is de bijdrage van kleine landen heel klein dan zouden de regeringen van de kleine landen het gevoel krijgen dat het collectieve goed ook zonder hun bijdrage bereikt zou kunnen worden. Daarom is een proportionele bijdrage gewenst. Die proportionele bijdrage van kleine landen heeft ook een schaduwkant. Daardoor kon in kleine landen het kritisch geluid over de NAVO meer naar buiten komen. Wie veel betaalt, is een sterke drager van een organisatie als de NAVO en kan zich daardoor niet permitteren om zichzelf te relativieren: men zich immers niet tegelijk een 'voldoende' en een 'onvoldoende' cijfer geven.

Kritiek: pressie in breder perspectief

Ten aanzien van de functie van 'pressure groups' bestaan er twee theorieën: de evenwichtstheoretici en de onevenwichtstheoretici. Het oudste leerstuk is dat van het pluralistisch evenwicht in de politieke besluitvorming. Het maatschappelijk bestel kent veel groepen met strijdige belangen. In een open concurrentie proberen ze invloed uit te oefenen. Het gevecht om belangen kan uitlopen op uitruil. Krachten en

tegenkrachten houden elkaar in evenwicht. Hiermee is het algemeen belang het best gediend (Hazeu, 1986). Hazeu geeft aan dat we de hypothese over het evenwicht in een belangengroepenstructuur ook in de praktijk terug zien in de politieke ideologie van het *belangengroepen-liberalisme*.

Olson bevindt zich niet in het kamp van de evenwichtstheoretici. Hij voert de *onevenwicht-theoretici* aan. Zij stellen dat de ene groep zich duidelijker kan manifesteren dan een andere groep. Niet overal waar sprake is van een collectief belang ontstaat ook een groep die dat verdedigt. Er zijn ook vergeten groepen. De belangengroepenstructuur, of een overlegdemocratie, tendeert dus niet altijd naar een optimum. De maatschappelijke situatie qua '*pressure groups*' tendeert naar een asymmetriestructuur. Soms worden collectieve belangen van grote groepen wel behartigd. Dan moet er sprake zijn van twee opties. Uit het voorgaande kent u ze al.

- Een selectieve prikkel. Door een '*selective incentive*' ontstaat de situatie dat wie niet wil meebetalen ook geen aanspraak kan maken op de individuele voordelen van groepslidmaatschap. Denk aan de rechtsbijstand die individuele leden van een vakbond krijgen.
- Vrijwillige aanvaarding van dwang. De groepsleden komen tot het inzicht dat op basis van vrijwilligheid het gezamenlijk belang niet te realiseren valt. Daarom wordt contributie verplicht (= closed shop, het in bepaalde bedrijfstakken verplichte lidmaatschap van een vakbond).

Achtergrond

Selectieve prikkels komen voor

In het boek '*Politiek en bedrijfsleven*' geeft Van Schendelen (1994: 171) een overzicht van uiteenlopende soorten selectieve prikkels die ondernemersorganisaties verstrekken aan hun leden, zoals:

onderzoek doen, tentoonstellingen organiseren, individuele advisering aanbieden, regelmatig informatie verstrekken over de economische ontwikkeling, informatie geven over prijzen en orders, gemeenschappelijke verkoop, opslag en vervoer, informatie geven over de kredietwaardigheid en/of betrouwbaarheid geven van klanten, incasso-activiteiten, bestrijding van oneerlijke concurrentie, verschaffen van verzekeringen, voeren van juridische processen voor leden, enz. . Hoe zijn deze prikkels te beoordelen? Wat vinden leden? Welke verschillen bestaan er op dit punt waarom tussen landen, en binnen een land tussen organisaties?

Wat is de reactie op de evenwicht- en onevenwichtigheidstheorie?

Hoogleraar Rinus van Schendelen (Erasmus Universiteit) kan de sombere kijk van Olson op de rol van '*pressure groups*' niet delen. 'Op dit punt generaliseert hij. Een belangencuster kan de politiek natuurlijk wel eens dicteren, maar dat is een uitzondering. Meestal blijft binnen zo'n cluster ook op politiek niveau toch nog een sterke concurrentie tussen belangengroepen bestaan. Neem in ons land maar het

voorbeeld van de Betuwelijn of de stelselherziening sociale zekerheid, dan zie je dat clusters van belangengroepen tegen elkaar opboksen, van vakbeweging tot milieu en van lagere overheden tot 'Brussel'. Dankzij dit fenomeen kunnen regering en parlement als ze hun vak verstaan juist comfortabel hun eigen plan trekken'. Olson zou zo'n redenering over rivaliteit maar conservatieve romantiek noemen (VN, 210398: 17).

(Voormalig) Kamerlid Rik van der Ploeg meent daarentegen dat er een onderscheid nodig is tussen geconcentreerde lobbies en niet geconcentreerde lobbies (VN, 210398). Tot de geconcentreerde lobbies rekent hij het 'groene front', althans in het verleden. Ze kunnen de afweging wel degelijk scheef trekken. Maar gold dit niet vooral voor het verleden, toen er nog een groen front was? Ook in de jaren negentig zien we nog scheeftrekking. Een voorbeeld hiervan zou men *de technolease* kunnen noemen, waarbij Philips grote voordelen verwierp (Banning en Meeuws, 1998).

Van Schendelen repliceert: 'Maar kijk nu naar de praktijk van de Europese Unie in Brussel. Daar wordt elk dossier in een andere arena uitgevochten en is de winnaar van gisteren de verliezer van vandaag. De winnaar moet je niet per definitie zien als een sterke speler. Net zomin als de verliezer een zwakke is. Dat onderscheid maakt Olson niet. De milieubeweging is een zwakke organisatie, maar een regelmatig winnaar. Shell is sterk, maar heeft nauwelijks manoeuvreerruimte. Kijk in Nederland ook eens naar het VNO-NCW, de werkgeversclub. Die is te groot om iets te willen, laat staan te winnen. Als Blankert (in 1998 VNO-voorzitter) voor lastenverlichting pleit, krijgt hij het onmiddellijk aan de stok met Albert Heijn en de bouwaannemers. die roepen: schei uit, Blankert, dat kost ons centen. Ik geloof in *polyarchie* en Olson niet' (VN, 210398).

Overige kritiek op Olson

Op de theorie van Olson is ook kritiek te uiten.

- a Een kritiek op de theorie van Olson is dat deze de opkomst van bepaalde *solidariteitsgroepen* als Amnesty International *niet* kan verklaren (Lulofs, 1978: 430; Tromp, 1993). De leden daarvan zijn geen belanghebbende en behalen ook geen individueel voordeel. Olson blijft econoom en kan met sociologische aspecten van gedrag, zoals de binding van individuen aan groepen niet goed uit de voeten (zie ook Ester en Leeuw, 1978).
- b De theorie kan ook de gang naar de stembus van burgers niet verklaren, want de individuele stem levert meestal *niet* de doorslag. Burgers laten zich bij de beslissing tot wel of niet stemmen niet leiden door een individuele positieve kosten-batenbalans (zie Van Winden, 1995; Van Mierlo, 1984, 1989).
- c Verder heeft Olson geen oog voor entrepreneurs die een groep oprichten en na succes van de groep voordeel verkrijgen. De actiegroep leider uit een stadswijk wordt bijvoorbeeld na verloop van tijd lid van een deelgemeenteraad (Tromp, 1993: 109).

- d Ook in kleine groepen kan 'free rider'-gedrag optreden (Lulofs, 1978).
- e De uitspraak 'hoe groter de groep, des te kleiner is de fractie van de totale baten die individuele groepsleden ontvangen' is niet onder alle omstandigheden juist. Soms blijven de baten per individu gelijk ook als de groep groter wordt (Lulofs, 1978).
- f Olson betreft verwachtingen van actoren bij besluitvorming onvoldoende in zijn beschouwing, aldus Sandler (1992) in '*Collective action: theory and applications*'.
- g Als het gaat om de ontwikkeling van kapitalisme (Maddison) of naties (Olson) prefereert Pen (1983) de benadering van Maddison. 'Olson forceert de werkelijkheid in één, tamelijk klein doosje. Dat is dan ook nog een doosje uit de supply side collectie' (Pen, 1983: 9). Maar: de analyse van Olson sluit op Maddison aan, is er niet strijdig mee, aldus Pen.

5 Een theorie nader bezien (2): In de voetsporen van Olson

De theorie van Olson is inmiddels in Nederland toegepast in onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten bij de vorming van onder andere regionale gezondheidsdiensten (Doeschot, 1987), werkloosheidsbestrijding (Van Dam, 1992), bestrijding van bodemverontreiniging (Aarts, 1990) en de binding van de doelgroep aan convenanten (Van de Peppel, 1992, 1995).

Aarts over bodemverontreiniging

Bestaat er een correlatie tussen *groeps grootte* en de mate van *collectieve actie* bij *bodemverontreiniging*. Dat is een vraag uit het proefschrift van Cees Aarts. Daarbij maakt hij gebruik van Olson's theorie. Olson meent dat er een omgekeerd evenredige relatie is tussen groeps grootte en mate van collectieve actie: hoe kleiner de groep, hoe meer en intensiever collectieve actie. Deze hypothese wordt in het onderzoek van Aarts niet bevestigd. Grote groepen bleken juist wel in staat om snel een krachtvolle organisatie in het leven te roepen ter bestrijding van problemen op het vlak van milieuverontreiniging. Ook Boons (1995) komt tot een dergelijke conclusie (zie Lako, 1996: 194). Aarts constateert dat de variabele groeps grootte wellicht in het algemeen wel relevant is maar dat ook allerlei andere variabelen van belang zijn.

Verschillen in inspanningen van gemeenten verklaren

Marcel van Dam heeft de theorie van Olson toegepast bij de verklaring van verschillen in inspanningen van gemeenten op het vlak van *economisch beleid*. Zijn veronderstelling was dat gemeenten met veel financiële middelen en gemeenten met veel belang bij de oplossing van werkloosheid in het nadeel zouden zijn bij kleinere en minder belanghebbende gemeenten. Door weinig belanghebbende gemeenten wordt meegelift. Hun inspanningen zijn lager dan die van wel belanghebbende gemeenten.

Belang kent meerdere dimensies. De omvang van het probleem speelt een rol. Hoe groter het werkloosheidsprobleem, hoe groter het belang bij de oplossing bij een

gemeente. Een tweede dimensie is het belang bij de oplossing van 'overige problemen' in een gemeente. Is dat belang in andere sectoren dan werkloosheidsbestrijding groot dan mitigeert dat het belang van werkloosheidsbestrijding.

Economisch beleid

Een onderzoek van Marcel van Dam en Bas Denters (1993: 141) naar gemeentelijke inspanningen van 125 gemeenten bij economisch beleid en werkloosheidsbeleid laat zien dat de omvang van de inspanningen op beide terreinen niet samenhangt met veranderingen in het niveau van de lokale werkloosheid. De effectiviteit van veel gemeentelijk beleid op dit terrein is gering. In zijn dissertatie en in een ander onderzoeksverslag laat Van Dam (1992, 1994) zien dat op inspanningen van gemeenten met veel belang meer wordt meegelift dan op die van gemeenten met weinig belang. De variabele 'liftersgedrag' heeft werking. 'Bij het economisch beleid binnen regio's liften gemeenten mee met de beleidsinspanningen van de meest belanghebbende en daadkrachtige gemeenten' (Van Dam en Denters, 1993: 144). Van Dam en Denters stellen vervolgens: 'Het is hierdoor voor de hand liggend dat op dit terrein de gezamenlijke beleidsinspanningen van de gemeenten achterblijven bij wat vanuit regionaal oogpunt wenselijk is' (1993: 144). Er is sprake van een suboptimale beleidsinspanning, menen zij.

De achterban van een intermediaire organisatie

Rob van de Peppel (1992; 1995) ging na of de grootte van de achterban van een intermediaire organisatie van invloed is op de mate waarin de leden van deze organisatie een met de overheid gesloten convenant naleven. Volgens Mancur Olson ('*The logic of collective action*') is de grootte van de achterban een belangrijke factor. Het onderzoek bevestigt dat. Als de overheid afziet van aanvullende voorschriften of financiële prikkels, lijkt de kans op succes van convenanten bij grote doelgroepen gering (1992: 238).

Conclusie: de theorie van Olson over collectieve actie blijkt wel vruchtbaar voor onderzoek. Tevens blijkt uit het onderzoek van Aarts dat 'belang' niet alle gedrag kan verklaren.

Literatuur van en over Mancur Olson

Publicaties van Olson:

- Olson, M., *The logic of collective action - Public goods and the theory of groups*, Harvard UP, Cambridge, 1965.
- Olson, M., en R. Zeckhauser, *An economic theory of alliances*, in: *Review of Economics and Statistics*, august 1966, pp. 266-279.
- Olson, M., *The rise and decline of nations*, Yale UP, New Haven, 1982.

Algemeen:

- Colijn, K. en P. Rusman, De parasieten van de democratie - Bij de dood van Mancur Olson, in: VN, 21 maart 1998, pp. 16-17.

Belangen en pressie:

- Snippenburg, L.B. van, Belangengroepen en economische groei: een cross-nationale studies, in: Sociologische Gids, 1984, pp. 165-183.

- Naert, F., De politieke economie van pressiegroepen, in: ESB, 18 jan. 1984, pp. 56-61.

- Sloof, R., Game-theoretic models of political influence of interest groups, Amsterdam, 1997 (diss.).

- Banning, C. en T.J. Meeuws, De onzichtbare hand van de politiek, Balans, Amsterdam, 1998.

- Schendelen, M.P.C.M., Overheid en bedrijfsleven, Amsterdam UP, Amsterdam, 1994.

Ontwikkeling van naties:

- Hazeu, C.A., Mancur Olson - De logica van groei en stagnatie, in: Intermediair, 25 april 1996, pp. 7-17.

- Pen, J., De logica van groei en stagnatie, in: Intermediair, 15 april 1983, pp. 7-9.

6 Een theorie nader bezien (3): Deborah Stone over belangen en probleemstructurering

Deborah Stone (1997) schreef het boek *'Policy paradox - The art of political decision making'*. Daarin behandelt zij ook het onderwerp 'belangen', in hoofdstuk 9. Ze maakt duidelijk hoe probleemdefinities structuur geven aan het *politiek conflict*. Dat hoofdstuk wordt hier samengevat, soms letterlijk, soms vrijer. Hier en daar zijn voorbeelden toegevoegd. Verderop wordt ingegaan op de visie van Stone op Olson.

Het doel van deze beschouwing is voor ons om aan te geven dat de agendering van een probleem gekoppeld is aan een *probleemdefinitie* die *verbonden is met een belang*. De botsing van belangen is een botsing van probleemdefinities. Probleemdefinities geven structuur aan een politiek conflict. Agendering van een 'moeilijk' probleem pre - determineert zo de richting van een beleidsontwerp.

Bijvoorbeeld: Als de KNVB in gesprek wil en komt met de minister van Binnenlandse Zaken over voetbalvandalisme in het betaald voetbal, ziet de KNVB bestrijding vermoedelijk als een overheidsprobleem, waarvoor de overheid middelen moet inzetten, enz. Het ontwerpen van beleid geschiedt dus vrijwel nooit in een vrije ruimte, door eerst de oorzaken van een verschijnsel op te sporen. Belangengroepen en anderen hebben opvattingen over wat fout zit en wat moet gebeuren (en dus im- of expliciet een beeld van oorzaken en effecten) en zij geven zo richting aan de beleidsdiscussie.

Pressie door een bepaalde voorstelling van zaken

Denkt de politiek bestuurder en de volksvertegenwoordiger wel in termen van oorzaken? Altijd? Nee, lang niet altijd, zoals zal blijken. Belangengroepen die pressie

uitoefenen op een overheid, hebben er baat bij om een issue op een bepaalde manier voor te stellen. De *definitie* van problemen en beleidsvoorstellen geeft structuur aan het politieke conflict, stelt Stone.

Casus: varkenshouderij

Tussen belangen en probleemdefinities bestaat een duidelijke relatie.

Varkenshouders beoordelen in 1970 gemiddeld genomen het mestprobleem als een inherent gegeven verbonden met hun agrarische bedrijfsvoering. Het milieu-effect is voor hen een afgeleid vraagstuk. Milieuorganisaties zien dit heel anders. Ze zien teveel mest op een vierkante meter als een aantasting van het bodem- en watermilieu. Daaruit volgt discussie en strijd. Moeten varkenshouders hun bedrijfsvoering aanpassen? Moet de toegestane varkensstapel per varkenshouders gelimiteerd worden of moet het aantal varkenshouders afnemen of moet de spreiding van mest geregeld worden? Varkenshouders kwamen sinds 1970 met andere probleemdefinities en andere oplossingen dan milieuorganisaties. De overheid kreeg de taak belangen af te wegen.

Competentie

- Wie bij een milieuorganisatie wil werken, moet een relevant probleem kunnen zien/ waarnemen, bij voorkeur ook eerder dan de gemiddelde burger daartoe in staat is. .
- Wie voor een milieuorganisatie wil werken, moet een vraagstuk kunnen definiëren vanuit de prioriteiten en kijk van de milieuorganisatie. Wie dat goed kan, maakt een grotere kans om aangenomen te worden.
- Wie een milieuorganisatie (naar de overheden) succesvol wil laten opereren, moet in staat zijn om vanuit het milieubelang steun in de samenleving te mobiliseren.

De politicus tekent een slagveld van belangen

Het essentieel *politieke* gezichtspunt definieert problemen *niet* naar hun oorzaken maar naar hun effecten voor groepen (met bepaalde belangen), aldus Stone:

- wie wordt erdoor geraakt?;
- op welke manier?;
- kennen ze hun belang?;
- wat doen ze eraan?

Vraag een politicus om een probleem te definiëren; hij zal dan waarschijnlijk *een slagveld* tekenen en je vertellen aan *welke kant* hij staat. De taal van de politicus bevat termen als 'voor en tegen', 'vrienden en vijanden', 'onze kant en hun kant', aldus Stone. De 'kanten' of partijen worden vaak beschreven naar hun '*belangen*'. Het zijn groepen die belang hebben bij een issue, of erdoor geraakt worden.

Van 'belang' naar 'eis'

In 'de' politiek zijn beoogde effecten pas belangrijk, wanneer ze zijn omgezet in gevolgen voor een groep. Politici, in de V.S. zeker, tasten voortdurend af hoe iets wat ze beogen, 'valt' bij belanghebbenden. Hoe valt een door een presidentskandidaat beoogde bemiddeling in het Israëlitisch-Palestijns conflict (Barak-Arafat; 2000) bij Joodse Amerikanen en wat betekent dat voor hun stemgedrag op henzelf en de andere kandidaat? *Belangen zijn als het ware de andere kant van beoogde effecten*, het resultaat van denkbeeldige acties van politici voor mensen die zich effecten voorstellen of die ondergaan, en die proberen op die effecten invloed uit te oefenen als ze een mogelijke actie onderkennen en die hen niet bevalt.

Reële en politieke belangen

Het oude spreekwoord *'the squeaky wheel gets the grease'* bevat veel politieke wijsheid. Deze uitdrukking betekent dat het doorgaans loont om te klagen; maar er is een tweede betekenis: er zijn ook wielen die niet piepen, hoewel ze olie nodig hebben. De volksmond brengt zo tot uitdrukking dat er een verschil bestaat tussen *reële belangen* - de problemen en behoeften van mensen - en *politieke belangen* - waar mensen hun overheid om vragen. Politieke theoretici hebben veel inspanning gestopt in het verhelderen van dit idee.

Eén van de grote debatten in de politicologie van de jaren vijftig en zestig was de vraag, of mensen die ergens door worden geraakt, in hun belang, automatisch tot actie overgaan. Eén van de standpunten hield in dat mensen die een negatieve invloed ondergingen, in ieder geval in actie zouden komen (om hun situatie te verbeteren). Tegenwoordig wordt echter aangenomen dat de overgang van passief slachtoffer naar actieve 'agent' automatisch noch eenvoudig verloopt.

Subjectieve en objectieve belangen

Een belangrijke tegenwerping tegen het idee van de automatische overgang van passiviteit naar politiek activisme is het feit, dat mensen hun belang soms verkeerd inschatten. Vandaar het onderscheid tussen *objectieve* en *subjectieve belangen*.

- Objectieve belangen raken de mensen, of ze zich er nu van bewust zijn of niet.
- Subjectieve belangen staan voor wat mensen *dénken* dat in hun belang is, of dat nu klopt of niet. Daar heeft hij belang bij, is objectief; daar stelt hij belang in, is subjectief.

Wanneer objectieve belangen op de 'juiste' wijze worden waargenomen en omgezet in subjectieve, spreken liberalen van 'politiek bewustzijn' en Marxisten van 'tot bewustzijn komen', meent Stone.

Zelfs het enge begrip van een *objectief belang* is moeilijk vast te stellen. Want wie kan met 100% zekerheid vaststellen welke factoren 'objectief' van kracht zijn? Wie weet zeker welke menselijke behoeften universeel zijn? Evenmin is duidelijk dat we belangen kunnen achterhalen door mensen in de gelegenheid te stellen vrij te kiezen

(bijvoorbeeld omdat we nooit zeker weten dat die mensen dan over alle relevante informatie beschikken).

Marxisten dichten mensen belangen toe, door die mensen te groeperen naar *sociale klassen*. Dit heeft weer als bezwaar dat binnen één groep verschillende belangen kunnen bestaan (bijvoorbeeld tussen Afro-Amerikanen van verschillende sociaal-economische status). Bovendien staat niet vast op basis van welk criterium het belang van de groep kan worden bepaald, met andere woorden, wie mag bepalen wat zal gelden als het groepsbelang?

'Vertegenwoordiging' is het proces waarmee in de politiek belangen worden gedefinieerd en geactiveerd. Politieke organisaties, kandidaten in verkiezingen proberen een issue te beschrijven op een manier die dat issue voordelig of nadelig voorstelt jegens bepaalde groepen, aldus Stone. Individuen en groepen besluiten, op hun beurt, welke organisatie of kandidaat ze zullen steunen, afhankelijk van het portret dat ze het meest overtuigend vinden.

Vertegenwoordiging heeft zo twee aspecten:

- vertegenwoordigers brengen een belang tot uitdrukking door een issue te portretteren, waarbij ze laten zien hoe het (bepaalde groepen) mensen beïnvloedt, en hen overtuigend dat het portret klopt; en
- vertegenwoordigers spreken voor mensen in de zin dat ze hun plaats innemen en hun wensen articuleren in beleidsdebatten.

De *paradox* is dat wat de volksvertegenwoordigers zeggen niet de woorden van hun kiezers zijn, maar woorden die de vertegenwoordiger heeft gekozen, mede om zijn kiezers ermee te beïnvloeden.

Definitie van belang verbonden met definitie van een issue

Belangen moeten worden opgevat als afgeleid van vertegenwoordiging in deze twee betekenissen: de artistieke en de politieke. Groepen stellen issues expres zo voor, dat er bij velen steun voor kan worden gevonden. Deze groep moet zich als het ware bereid verklaren het portret voor hen te laten spreken. *Op deze manier is de definitie van belangen onlosmakelijk verbonden met de definitie van issues.*

Zo verdwijnen objectieve belangen in het 'ongrijpbare' proces van vertegenwoordiging. Het probleem voor degene die wil verklaren hoe effecten veranderen in belangen, is om te verklaren *waarom* sommige 'effecten' (beoogde acties) worden geselecteerd en benadrukt, en *hoe* zij worden vertegenwoordigd, zowel artistiek als politiek.

Belangen maken in de polis: Stone

Het proces waarin gewenste effecten, als beoogde acties in de samenleving, en ervaringen worden omgezet in georganiseerde belangen om verandering te bewerkstelligen wordt (politieke) *mobilisatie* genoemd.

Een van de eeuwige vragen van 'de' politiek is de kwestie of bepaalde typen belangen met meer kans gemobiliseerd kunnen worden dan andere, met meer kans een groot aantal actieve aanhangers kunnen trekken, en daardoor meer kans hebben om in beleid te worden uitgedrukt. Met andere woorden: *welke wielen piepen en welke niet?*

Sommige belangen zijn sterker dan andere - daarover zijn velen het eens. Maar de meningen lopen uiteen over de vraag, *waardoor* een belang sterker wordt, en waardoor mensen er gemakkelijk voor kunnen worden gemobiliseerd.

Stone over Olson

Eén theorie van mobilisatie wordt aangehangen door het volledige politieke spectrum. Deze theorie van de 'collectieve actie' beschouwt het *free-rider* probleem als een belangrijk obstakel voor de mobilisatie van belangen (vergelijk Olson '*The logic of collective action*'). Veel politieke problemen hebben betrekking op zogenaamde collectieve goederen - goederen, diensten (of beleidsprogramma's) waar veel mensen baat van hebben - als ze ten minste worden geproduceerd of geleverd. Individuen ervaren geen prikkel om zich aan te sluiten bij een groep die ervoor zorgt dat een collectief goed er komt, omdat zij de baten ook zonder die inspanning zullen genieten: ze kunnen afwachten en in een 'free-ride' profiteren van de inspanningen van anderen.

Volgens deze theorie van collectieve actie leidt dit tot verlamming (het collectieve goed komt niet tot ontwikkeling), tenzij de groep potentiële leden als individu een *selectieve, exclusieve beloning* in het vooruitzicht weet te stellen. Deze voorwaarde heeft tot gevolg, dat vooral belangen worden gemobiliseerd, die voorzien in *individuele* behoeften.

Toch zijn er in de praktijk duidelijke uitzonderingen: de milieubeweging bijvoorbeeld is duidelijk gericht op de realisatie van een 'collectief goed', een schoon, veilig, duurzaam milieu, terwijl de leden geen individuele baat ontvangen. Zij houden zich niet aan de logica van de collectieve actie en laten zich kennelijk niet louter door instrumentele overwegingen inspireren, maar ook door principes, passies en symbolen.

Verschillen beleidsproduct, verschillende mobilisatie: Stone over J.Q. Wilson

Een andere invloedrijke theorie over mobilisatie is gebaseerd op het idee dat de aard van een issue bepaalt of en hoe organisaties zich ermee zullen bemoeien. James Q. Wilson heeft een veelgebruikt schema ontworpen dat soorten beleidsproducten

koppelt aan politieke mobilisatie (Het algemene idee dat verschillende beleidstypen verschillende stijlen van politiek genereren is het eerst geopperd door Theodore Lowi (1964): distributief, regulatief, en redistributief).

Wilson onderscheidt goede van slechte effecten van beleid (dat wil zeggen: kosten van baten); volgens hem zal de manier waarop deze effecten over de mensen zijn verdeeld bepalen, of het waarschijnlijk is dat organisaties zullen worden opgericht en actief worden. Wilson neemt aan dat mensen zich eerder zullen organiseren rond een belang, dat hen *sterk* raakt, dan rond een minder intensief beleefd belang.

Wilson onderscheidt effecten naar hun intensiteit in *geconcentreerde* en *diffuse effecten*. Geconcentreerde effecten worden ervaren door een kleine groep mensen (denk aan een belasting op de productie van gloeilampen); diffuse effecten worden ervaren door een brede groep (denk aan de BTW).

De mate van concentratie hangt tevens af van de mate waarin het leven van een individu erdoor wordt beïnvloed. Een hoge mate van concentratie doet zich voor wanneer een groot deel van iemands leven erdoor wordt beïnvloed (met name hun baan), een lage mate van concentratie wanneer de maatregel een minder centrale sfeer beïnvloed (bv. een hobby of een aftrekpost voor toiletartikelen).

Volgens J.Q. Wilson zal de diffusie van effecten (of dat nu kosten of baten zijn) de mobilisatie (organisatiegraad) tegengaan, terwijl concentratie die juist bevordert. De verschillende typen effecten scheppen uiteenlopende politieke wedstrijden ('contests'). Hiervan zijn vier typen:

Schema: Vier typen effecten en vier 'wedstrijden', volgens J.Q. Wilson (Stone, 1997)

	baten	baten
kosten	diffuus	geconcentreerd
kosten diffuus	1. Sociale zekerheid Aftrek van hypotheekrente	2. State mandated health insurance benefits; taxicab medaillons; veterans' benefits
kosten geconcentreerd	3. Regelgeving over voeding en drugs; Milieuwetgeving Regels over veiligheid van auto's	4. CAO-onderhandelingen; Ziekenhuizen versus verzekeraars; Kabelbedrijven versus de telecommunicatiesector

Issues van type 4 zijn (net als type 1) van gelijke intensiteit. Bij type 4 staan geconcentreerde baten tegenover geconcentreerde kosten. Dit leidt tot patstellingen, of tot afwisselende overwinningen. Programma's van het eerste type hebben de

neiging om geleidelijk uit te dijen, aangezien de wetgevers er belang bij hebben om de wijd verspreide baten uit te delen.

De andere twee typen leiden tot ongelijke wedstrijden. Geconcentreerde belangen zullen doorgaans winnen van verspreide. In het geval van geconcentreerde baten tegenover diffuse kosten (type 2), zal de groep die iets kan krijgen zich sterker inspannen dan de groep die iets dreigt te verliezen. Zo kan een wetgever de pil in het ziekenfondspakket laten opnemen: dat kost velen een klein bedrag (waarover ze zich niet druk zullen maken) terwijl het een geconcentreerde groep iets belangrijks oplevert.

Op soortgelijke wijze verloopt de wedstrijd bij geconcentreerde kosten versus diffuse baten (type 3). Hier zal de oppositie die veel dreigt te verliezen zich gemakkelijk organiseren, terwijl de potentiële winnaars nauwelijks interesse hebben om zich te mobiliseren. Zo zal een fabrikant zich fel verzetten tegen een verbod op een conserveermiddel, terwijl de bevolking niet geneigd is om hiervoor te gaan demonstreren.

Verdeling kosten en baten bepaalt soort politieke strijd?

Het essentiële idee van dit schema is dat de verdeling van kosten en baten van ieder beleid bepalen welk soort politieke wedstrijd zich zal voltrekken. Helaas kan dit schema niet altijd gemakkelijk worden toegepast, omdat issues zich op verschillende manieren laten indelen.

Sociale zekerheid wordt vaak opgevat als een beleidstype met diffuse kosten en diffuse opbrengsten: pensioenpremies worden door alle werkenden opgebracht, en door alle AOW-ers genoten. Toch groeit beleid van dit type (kwadrant 1) niet alleen. Soms zijn er pogingen om erop te bezuinigen. Dan kan een belangengroep (bijvoorbeeld een ouderenorganisatie) zich opwerpen als de vertegenwoordiger van een geconcentreerd belang (de ouderen) versus de diffuse baat van een algemene bezuiniging (c.q. terugdringen financieringstekort).

Politiek gezien is vooral de *relatieve* concentratie van effecten van belang: is het ene belang meer of minder geconcentreerd dan het andere? Bij de ouderen gaat in vergelijking met bijstandsmoeders om een diffuse groep, en in vergelijking met het financieringstekort om een geconcentreerde groep.

Neem het voorbeeld van invoerrechten op en quotering van schoenen. Indien de schoenproducenten van de V.S., een kleine groep, strengere invoerrechten kunnen bewerkstelligen op buitenlandse schoenen, levert hen dat een belangrijke baat op, terwijl de kosten verspreid worden gedragen door alle consumenten. Het is onwaarschijnlijk dat de schoendragers zich politiek verenigen (schoenen zijn maar een kleine post op het budget van een gezin), terwijl de producenten zich een

lobbyist kunnen veroorloven. Dit is kwadrant twee; geconcentreerde baten versus gespreide lasten.

Toch kan dit ook anders worden geïnterpreteerd. Namelijk als geconcentreerde kosten versus verspreide baten (kwadrant 3). Immers, zonder de invoerrechten zouden de Amerikaanse producenten een hoge kost dragen (meer buitenlandse concurrentie op hun markt), terwijl de consumenten een kleine maar diffuus verdeelde baat genieten in de verlaagde prijs. Deze twee typen wedstrijd zijn hecht verbonden. Het label verandert afhankelijk van het gehanteerde perspectief: de status quo of het beleidsvoorstel. Maar in ieder geval geldt dat de wedstrijd ongelijk is.

Conclusie van Stone (1997: 224):

'Policy issues don't determine the kind of political contests that occur, but instead, politics shapes the way problems and policy issues are perceived in the first place'.

Problemen hebben geen inherente, vaststaande effecten die in een bepaald patroon vallen. Nee, een groot deel van politiek bedrijven bestaat er juist uit, om andere mensen zover te krijgen dat ze op een bepaalde manier tegen een beleid(svoorstel) aankijken. Deze interpretatie maakt duidelijk waarom issues in korte tijd sterk kunnen wijzigen.

Wilson zelf zegt dan ook - aangehaald door Stone (1997: 224):

'Not everyone will agree on the distribution of costs and benefits, opinions about any particular distribution often change over time, and occasionally beliefs can be made to change by skillful political advocacy'.

Een uitgebreid voorbeeld van een wisseling: gezondheidszorg/verzekering. Eind 1940 voorgesteld door liberale hervormers als diffuse baten (gehele bevolking) betaald door diffuse kosten in de vorm van bescheiden belastingen opgelegd aan brede groep: kwadrant 1.

De medische beroepsvereniging voerde een campagne om de beroepsgroep ervan te overtuigen dat hun vrijheid werd bedreigd: ze zouden degraderen tot werknemers van de overheid, en minder gaan verdienen. Zo voorgesteld, stonden geconcentreerde kosten (voor de medici) tegenover de diffuse baten voor de gehele bevolking (kwadrant 3).

Met dit portret slaagde de beroepsvereniging AMA erin, artsen en veel van hun patiënten te mobiliseren tegen de nationale verzekering.

Aan het begin van de jaren zestig, kwam een coalitie van verzekeraars, ditmaal samen met vakbonden, met een voorstel om de verzekering in de V.S. te beperken tot de ouderen ('Medicare') en de armen ('Medicaid'). Nu leek het issue meer op

geconcentreerde baten (voor vakbonden en bondgenoten, de ouderen en de armen) versus geconcentreerde kosten voor medici (kwadrant 4).

Medicare en Medicaid werden ingevoerd in 1965. Na verloop van tijd leken ziekenhuizen en medici er zeker net zoveel van te profiteren als de ouderen en de armen: de zorg die vroeger gratis werd geleverd, werd nu vergoed. De ziekenhuizen en de medici hadden er zo alle belang bij voortzetting van dit beleid, en bij uitbreiding ervan (zelfs met diensten die niet geheel nodig zijn). Dit op de (diffuse) kosten van de belastingbetaler. Waarmee we uiteindelijk in kwadrant 2 zijn aangeland.

En de cirkel ging nog verder rond. In de jaren 1990 kregen veel mensen het moeilijker om aan een verzekering te komen. De kosten voor de gezondheidszorg bleven maar rijzen. Uitbreiding van medische zorg zou gezien kunnen worden als een diffuse baat voor de onverzekerden. Maar hoe zouden de kosten worden opgevat? Het universele plan van president Bill Clinton werd weggestemd omdat diverse tegenstanders erin slaagden het plan af te beelden als een beleid met geconcentreerde kosten. Volgens de tegenstanders lagen die kosten bij de werkgevers (die een premie zouden moeten betalen), hoewel het plan waarschijnlijk zou hebben geleid tot een verlaagde last voor de werkgevers. De verzekeraars (waarvan de kleinere firma's bang waren marktaandeel te verliezen aan de grotere, aangezien de vraag in het Clinton - plan makkelijker kon worden gebundeld) benadrukten dat de kosten op hen zouden drukken, waardoor in hun sector banenverlies zou optreden. Deze tegenstanders van een universeel plan kregen veel medici en ziekenhuizen aan hun kant door het plan voor te stellen als bemoeizucht van de overheid: zo de medici afbeeldend als de geconcentreerde verliezers (een onjuiste voorstelling, aangezien de medici juist meer verrichtingen zouden krijgen).

Stelling a: Belangengroepen hebben er dus baat bij om een issue op een bepaalde manier voor te stellen.

Stelling b: De definitie van beleidsvoorstellen geeft structuur aan het politieke conflict.

Hoe issues en belangen elkaar definiëren: Stone vervolgt

Zijn sommige typen belangen universeel sterker dan andere? We hebben twee antwoorden gezien. Volgens de logica van collectieve actie, zullen bepaalde (individuele) belangen triomferen over collectieve, gedeelde belangen. Volgens Wilson's theorie van de verdeling van effecten, zullen de belangen van 'gepassioneerde minderheden' (kleine groepen die intens worden geraakt) de belangen van grotere groepen domineren, indien die niet zo intensief (of soms) in hun belang worden geraakt.

Laten we deze theorieën in een ruimere context plaatsen, aldus Stone. Het centrale probleem van de *democratietheorie* is dat belangen die moreel gelijk zijn in de politiek *ongelijk* kunnen zijn. Goede, legitieme en deugdzame belangen zijn niet noodzakelijkerwijs de sterkste; integendeel, vaak zijn ze de zwakste. Daarom komen de 'goede' belangen niet automatisch naar boven. Ze hebben bescherming nodig. Dat is een overheidstaak: bescherming van de zwakke(n).

Natuurlijk verschillen democratietheorieën onderling over de vraag, welke belangen bescherming verdienen, en over de vraag, op welke wijze de overheid dat moet/mag doen.

Vaak wordt hierover gepraat in termen van 'deelbelangen' versus 'het algemeen belang'.

Ironisch genoeg kan het in je voordeel werken om je af te beelden als de zwakkere: dat trekt steun aan van de overheid en van neutrale groepen.

Praktische consequenties?

Welke strategische implicaties heeft dit? Helaas geen eenduidige!

Wie steun wil verkrijgen van machtige groepen, doet er goed aan het issue voor te stellen *als kosten en vooral baten die in hoge mate geconcentreerd zijn bij die machtigen*.

Maar wie de steun zoekt van neutrale groepen, doet er goed aan zich voor te stellen *als de zwakkere partij*. Het is een bekende strategie om een deelbelang voor te stellen als een algemeen belang; denk aan de leus: 'Wat goed is voor Philips, is goed voor Nederland'.

Wat raadt Stone de adviseur aan?

Er zijn verschillende strategieën waarmee een groep een issue kan definiëren zodat een *deelbelang (sectoraal) lijkt op het algemeen belang*.

1 Een daarvan is de opsplitsing van het vermeende deelbelang: aantonen dat een unieke politieke actor die van eigenbelang wordt beschuldigd, eigenlijk is samengesteld uit een groot aantal gewone en gemiddelde burgers.

Voorstanders van milieuwetgeving stellen nutsbedrijven vaak voor als de ontvangers van grote voordelen (bijvoorbeeld ze maken hogere winst bij gebruik van sterk vervuilende brandstof), ten koste van het algemene publiek. De bedrijven gaan daar tegenin, door zichzelf voor te stellen als bedrijven waarvan de aandelen in handen zijn van oma's, weduwen en hardwerkende burgers - die anders voor de kosten zouden moeten opdraaien. Terwijl de opbrengst van minder vervuiling zou gaan naar een kleine elite die de natuur in trekt en de tijd hebben voor langdurige recreatie.

2 Een andere strategie is precies andersom: omzetten van enge, geconcentreerde belangen door potentiële winnaars (of verliezers) te aggregeren in de veel bredere klasse van 'iedereen'. Zo kunnen economische belangen worden omgezet in sociale: handelsprotectie beschermt banen, en daarmee gemeenschappen. Agrarische subsidies beschermen een manier van leven (en geen sector). Defensiecontracten leveren geen economisch monopolie, maar een stabiele productielijn die het land nodig heeft.

3 Op soortgelijke wijze kunnen korte-termijnbelangen worden omgezet/voorgesteld als lange termijnbelangen. Ondersteuning van een industrie wordt altijd voorgesteld als een noodgreep, nodig voor een meer structurele oplossing. Zij moeten worden afgebeeld als een stap op de weg naar boven, en niet als het gooien van geld in een bodemloze put. Zo spreekt Clinton van het veranderen van het vermogen van arme mensen om een inkomen te verdienen - in plaats van het tijdelijk en steeds weer oplossen van hun armoede.

Geen a-politieke probleemdefinitie mogelijk

Problemen worden politiek gedefinieerd om politieke doelen te bereiken: de mobilisatie van steun voor een bepaalde partij in een conflict. Wie een issue definieert, doet een bewering over wat er op het spel staat en wie erdoor wordt geraakt - zodoende ook belangen definiërend en de vorming van bondgenootschappen. Er is geen apolitieke probleemdefinitie. Bij iedere definitie van een beleidsprobleem dient de analist zich dan ook af te vragen, hoe die definitie ook de betrokken partijen definieert, hun belangen, en hoe het de rollen van deelbelang en algemeen belang toewijst, en hoe een andere definitie de machtsrelaties zou wijzigen.

Tot zover Stone, en in haar kielzog Olson en Wilson.

Literatuur over de probleemdefinitie en belangen

- Stone, D., Policy paradox - The art of political decision making, Norton, New York, 1997.
- Olson, M., The logic of collective action, Harvard University Press, Cambridge, 1965 (1971).
- Wilson, J.Q. (ed.), The politics of regulation, Basic books, New York, 1980.
- Wilson, W.J. (ed.), Sociology and the public agenda, Sage, Londen, 1993.
- Cobb, R. & Ch. Elder, Participation in American politics: the dynamics of agenda-building, Allyn and Bacon, Boston, 1972 (1983).

7 Sturen (1): door metasturing ruimte voor zelfsturing

Belangenafweging door metasturing

Een indeling in besturingsvormen is mogelijk op basis van *metasturing*. Metasturing impliceert besturing van de sturing.

Bij metasturing wordt uitgegaan van *zelfsturing* binnen maatschappelijke sectoren en verbanden (Frissen, 1993). Metasturing kan impliceren dat sturing nodig is om zelfsturing mogelijk te maken, te bevorderen of te veranderen.

Wie goed zicht wil krijgen op de verhouding tussen metasturing en zelfsturing moet in het oog houden dat metasturing niet inhoudelijk is, geen inhoudelijke voorkeuren over een onderwerp tot gelding brengt en slechts betrekking heeft op de wijze van organisatie van de sturing in een maatschappelijk verband.

Vormen van metasturing

Er bestaan verschillende vormen van metasturing.

- Een bekende vorm van metasturing is *inputsturing* of *outputsturing*. Een voorbeeld hiervan is budgettering zonder nadere regelgeving met betrekking tot de besteding van het budget. Een overheid kan outputsturing bevorderen bij een andere organisatie zonder zich te bemoeien met de keuze van een product, dienst of zorg.
- Een ander voorbeeld van metasturing is *structurering van de besluitvorming* in maatschappelijke verbanden door het aanwijzen van een besluitvormend orgaan, of het scheppen van een nieuwe bestuurlijke eenheid met een taak zonder de taak daarvan nader te kaderen. Denk daarbij aan tripartitisering, waarbij sociale partners als bestuurlijke eenheid voor een publieke taakstelling worden aangewezen.
- Een derde vorm van metasturing is *procedurering*, waarbij procedurevoorschriften worden gegeven ten aanzien van hoe de besluitvorming in bepaalde verbanden moet plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan was het stelsel van voorwaardelijke financiering van wetenschappelijk onderzoek, waarbij het ministerie van OC&W zich niet bemoeide met de aard van het wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten (welk onderzoek) maar wel met een stelsel van kwaliteitszorg.
- Een vierde vorm van metasturing is het scheppen van een kader voor *gemeenschappelijke beeldvorming* met betrekking tot wat in een sector moet gebeuren.

Andere indeling

Sturing door een overheidsbestuur kan op meerdere manieren geschieden. Een mogelijke indeling is die in juridische, economische en communicatieve sturing. Criterium voor de indeling is in dit geval de keuze van het beleidsinstrument.

Literatuur

- Frissen, P.H.A., Zelfregulering en besturingsconcepties, in: Eijlander, Ph. e.a. (red.), Overheid en zelfregulering, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.

8 Sturen (2): door instrumentkeuze meer of minder ruimte geven

Wie een belang verdedigt en voornemens heeft, die een overheid raken, wil de voornemens op de politiek-bestuurlijke agenda krijgen om die vervolgens in de belangenafweging te krijgen. Een politiek bestuur dat een issue erkent, komt voor de vraag te staan van de vertaling naar beleid. Er dienen zich sturingsmogelijkheden aan. Die sturing maakt uit voor de verdere belangenafweging. Kiest een politiek bestuur voor de juridische stuurvorm van dwang dan resteert er voor burgers slechts normconform handelen, anders volgt vermoedelijk een sanctie. Kiest een politiek bestuur voor een meer economische sturing met incentives, dan is er vrijheid bij betrokkenen om een eigen afweging te maken, dus om belangen af te wegen. Kiest een politiek bestuur voor communicatie dan kan dat uitpakken in het maken van een covenant met een branche-organisaties, die tot zelfregulering komt. Denk aan de Bovag en garagehouders. De belangenafweging over wat in een concreet geval te doen ligt hier bij de garagehouders.

De les is: collectieve besluitvorming leidt tot belangenafweging maar metasturing, sturing van de sturing, kan tot gevolg hebben dat de belangenafweging doorgeschoven wordt naar een concretere context. Denk aan de garagehouders. Dat lichten we toe.

Drie sturingsmodellen op basis van instrumentkeuze

Op dit moment zijn grofweg drie sturingsmodellen of -benaderingen in gebruik bij de overheden (Van der Doelen (1989; 1991).

1. Ten eerste is dat de *juridische sturingsaanpak* door middel van wetten en andere regels, vooral geboden en verboden.
2. Ten tweede is er het *economisch sturingsmodel* door middel van heffingen, belastingen en subsidies.
3. Ten derde kennen we de *communicatieve sturingsaanpak* door informatie-overdracht en overleg in de vorm van folders, 'gentleman agreements', beleidsovereenkomsten, convenanten, onderhandelingen, enzovoorts.

Bij deze manieren verschilt *de mate van opgelegde dwang*.

ad a De juridische aanpak is veelal dwingend, terwijl het communicatieve model dat het minst is. De juridische aanpak is die van de zweep: hou je aan de wet.

ad b De economische benadering is die van de peen. Door een heffing of een subsidie willen burgers, bedrijven en andere organisaties nog wel eens geprikkeld worden om door de hoepel te springen. In dit model neemt men niet als uitgangspunt dat de burger zich aan de wet houdt omdat het moet. Neen, de burger doet datgene wat hem de grootste netto-baten oplevert. Dit zou ook gelden voor bedrijven. In het

economisch model stuurt de overheid burgers en bedrijven richting een verzoening van algemeen en welbegrepen eigen belang. De vrijheid is in het economisch model groter dan als vrouwe justitia met het zwaard klaar staat.

ad c De communicatieve aanpak is de *meest zachte*. Die veronderstelt verstandige mensen. Het is deels de aanpak van de beïnvloedende preek. De aanmoediging is er een van: als je verstandig bent doe je aan energiebesparing of als je wilt dat jouw bedrijf overleeft ga je aan product vernieuwing doen en aan kwaliteitszorg; roep de hulp in van een adviescentrum of een transferpunt. Het zgn. *verinnerlijkingsbeleid* op het gebied van milieu van VROM is een voorbeeld van deze derde aanpak.

Intussen zijn aan de juridische sturing vele afzonderlijke beschouwingen gewijd (Dijkstra, 1997), en ook aan de economische sturing en communicatieve sturing (Aarts en Van Woerkum, 1994; Van de Poel en Van Woerkum, 1996; Van Woerkum, 1997). Ook worden nieuwe vormen van communicatieve sturing naar voren geschoven zoals co-productie (Bekkers, 1996) en interactief bestuur (Bestuurskunde 96/8).

Onderscheid naar generieke en individuele werking

Een voorbeeld van een juridisch instrument met een generiek karakter is een gemeentelijk parkeerverbod in een straat. Een voorbeeld van een individueel gericht juridisch beleidsinstrument is een parkeervergunning voor een huisarts (Van den Heuvel, 1998: 24).

Een voorbeeld van een economisch instrument met specifieke kanten is de onroerend zaakbelasting van huiseigenaren omdat die rekening houdt met de grootte van de woning.

Een voorbeeld van een generiek communicatief instrument is de plaatsing van een oproep tot energiebesparing in de vorm van een advertentie. Een voorbeeld van een individueel gericht communicatief instrument is een op de individuele omstandigheden van een burger of huishouden toegesneden brief.

Schema: Indeling in beleidsinstrument in generieke en individueel werkende instrumenten vlg. Van der Doelen (1993)

instrument	generiek algemeen	specifiek individueel
juridisch	wet	vrijstelling
economisch	belasting	subsidie
communicatief	advertentie	brief

We gaan nu apart in op elk van de drie sturingsvormen. Eerst op de juridische sturing.

Achtergrond: juridische sturing

Juridische sturing en het begrip rechtshandeling

We bekijken nu de juridische sturing vanuit het perspectief van de gevolgen voor de burgers. We introduceren daartoe het begrip rechtshandeling. om dat begrip te verduidelijken, kijken vanuit gemeentelijk perspectief. We baseren ons hierbij op 'Lokaal bestuur in Nederland', verschenen onder redactie van Derksen en Korsten (Samsom/Ou, 1989, tweede druk, pp. 234 e.v.).

- *Feitelijke en rechtshandelingen.*

Naar hun juridisch aspect bezien, zijn *rechtshandelingen* onderscheiden van *feitelijke handelingen* doordat rechtshandelingen zijn gericht op het teweeg brengen van rechtsgevolgen. De verlening van een vergunning of het vaststellen van een verordening heeft tot doel het gedrag van bepaalde burgers aan voorschriften te binden; de aanleg van een fietspad of bouw van een nieuwe brandweerkazerne hebben dat doel niet.

- *Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen.*

Rechtshandelingen zijn te onderscheiden in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen. Ze kunnen meerzijdig of eenzijdig zijn.

- Tot de privaatrechtelijke rechtshandelingen behoren onder meer het sluiten van overeenkomsten, de uitoefening van rechten en plichten verbonden aan eigendom en het oprichten en deelnemen aan stichtingen, vennootschappen en verenigingen. Dergelijke handelingen komen in de gemeentelijke bestuurspraktijk in velerlei vorm voor.

- Gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en tussen gemeenten en provincie zijn voorbeelden van meerzijdige *publiekrechtelijke rechtshandelingen*. Ook convenanten en bestuursakkoorden worden er wel toe gerekend (We zien daarmee al dat er bedenkingen te uiten zijn bij het onderscheid in drie vormen van sturing. Convenanten zijn immers ook te rekenen tot communicatieve sturing).

- *Meerzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen.*

- *Gemeenschappelijke regeling.*

Een voorbeeld van meerzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen zijn de *gemeenschappelijke regelingen* (GR's), gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). GR's zijn op basis van de Wgr opgerichte samenwerkingsverbanden, getroffen tussen gemeenten onderling, gemeenten en provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten, provincies, waterschappen en andere openbare lichamen en rechtspersonen. Regelingen zijn in verreweg de meeste gevallen aangegaan door gemeenten onderling. Dergelijke regelingen worden getroffen ter behartiging van bepaalde belangen van de deelnemers. Het verschaffen van voorzieningen kan soms efficiënter geschieden door schaalvoordelen verbonden aan grotere eenheden. soms is samenwerking nodig omdat gemeenten te klein zijn. voorbeelden uit het verleden zijn schoolbegeleidingsdiensten, milieudiensten, bijstandsorganisaties, vleeskeuringsdiensten). (zie Traag, 1993)

- *Convenant.*

De stap van GR's naar andere regelingen is niet moeilijk te zetten. een voorbeeld is het *Mobilconvenant*, niet afgesloten naar analogie van de (oude) Wgr, maar naar die met de privaatrechtelijke overeenkomst. omdat men echter de juridische binding van een privaatrechtelijke regeling niet wilde, is er een andere naam bedacht. Vervolgens zou ook de term in andere gevallen worden gebruikt, namelijk bij de zogenaamde milieuconvenanten ten aanzien van onder meer de vestiging van Shell moerdijk. bij het Dinkeldalconvenant maakten betrokken overheden afspraken over de uitoefening van hun bevoegdheden ten aanzien van aspecten van de rivier de Dinkel. ook is een oud voorbeeld bekend van de gemeente Rotterdam en het departement van CRM, als een formele bevestiging van reeds gemaakte afspraken. Men spreekt in dergelijke gevallen wel van *beleidsovereenkomsten* (Aquina, 1982). Beleidsovereenkomsten worden meestal afgesloten als het Rijk het wil en niet als het Rijk niet wil meewerken, aldus Aquina (1982). Het Rijk ging er in de eerste generatie convenanten toe over als

het iets moet doen onder *politieke druk*, terwijl het *geen bevoegdheden* had en deze op korte termijn ook niet kon verkrijgen.

Dergelijke beleidsovereenkomsten zijn daarom ook wel een *politiek-symbolische functie* toegekend. Ze zijn toch ook *centraliserend* en niet zonder meer een vorm van *complementair bestuur*, indien dat laatste wordt gezien als een vorm van overleg op basis van gelijkwaardigheid tussen 'lichamen' van verschillende bestuursniveaus, met zorgvuldig geregelde procedures en met een duidelijke regeling van rechtsgevolgen (zie '*Complementair bestuur verkend*', 1977).

- *Bestuursovereenkomst.*

Vanaf 1983 kende de term *bestuursovereenkomst* een opleving toen de regering ingevolge de Minderhedennota met een aantal gemeenten overeenkomsten afsloot ter afstemming van het beleid voor een priode van vier jaar. Een overheveling van bevoegdheden en middelen is daarbij niet aan de orde.

Al met al bleek sinds 1970 een verdere differentiatie in tweezijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen, vooral in de relaties tussen de overheidsniveaus.

Literatuur over meerzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen

- Aquina, H.A., Overeenkomsten tussen overheden, Kluwer, Deventer, 1982.
- Traag, J.M.E., Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?, UT, Enschede, 1993.
- Puts, J.H.L., Asielzoekers tussen rijk en gemeenten- Onderhandelingen over de huisvesting van immigranten, KUN, Nijmegen, 1995 (diss.).
- Puts, J.H.L., De gefragmenteerde overheid- Interdepartementale conflicten bij de totstandkoming van de Regeling Opvang Asielzoekers, KUN, Nijmegen, 1991.

- *Eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen.*

Eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen doen zich voor in de vorm van een handeling van een bestuursorgaan waardoor een publiekrechtelijk rechtsgevolg ontstaat. Voorbeelden van eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen zijn: het verlenen van een bouwvergunning, bijstandsverlening, bevel tot ontruiming van een onbewoonbaar verklaarde woning.

Figuur: Indeling in bestuurshandelingen (bron: Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1989: 234)

<i>bestuurs- handelingen</i>	<i>feitelijke handelingen</i>			
	<i>rechts- handelingen</i>	<i>publiek- rechtelijke rechts- handelingen</i>	<i>meerzijdige publiek- rechtelijke rechts- handelingen</i>	
			<i>eenzijdige publiek- rechtelijke rechts- handelingen</i>	<i>besluiten van algemene strekking</i>
				<i>besluiten van concrete strekking (beschikking)</i>

Eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen worden verder wel onderverdeeld in:

- *besluiten van algemene strekking* en
- *beschikkingen*, dat wil zeggen *besluiten van concrete strekking*.

Tot besluiten van algemene strekking zijn bijna alle besluiten te rekenen die een algemene abstracte werking hebben. Deze besluiten zijn niet van geïndividualiseerde, concrete aard en niet incidenteel. Het gaat bij besluiten van algemene strekking om besluiten waarvan óf het voorschrift (de norm) vaag en abstract is in die zin dat ze nog verder moet worden 'ingevuld' om te kunnen werken, óf om concrete voorschriften die echter gelden voor een onbepaald aantal personen of situaties. In dat laatste geval zijn de personen of situaties abstract omschreven, maar is het verbod of gebod duidelijk: we spreken dan van algemeen verbindende voorschriften of van 'regels'.

Besluiten van lagere openbare lichamen waarbij *regels* worden vastgesteld, worden *verordeningen* genoemd. Verordeningen worden dus vastgesteld bij besluit van algemene strekking. Een verordening zegt dus nooit iets concreets over de mogelijkheid tot bouw van een huis door - bijvoorbeeld - een (fictieve) Nederlandse burger als Peter-Lano Gabriëls.

Verordeningen kunnen weer worden onderscheiden in verordeningen die betrekking hebben op de *interne* gemeentelijke organisatie en overige verordeningen, dat zijn de *extern* gerichte verordeningen. Een voorbeeld van een intern gerichte verordening is een organisatieverordening. Een voorbeeld van een extern gerichte verordening is een belastingverordening, een inspraakverordening, een kapverordening, of een subsidieverordening

Andere dan verordenende besluiten van algemene strekking zijn *interne richtlijnen*, *instructies* en *reglementen*, *aanwijzingen* voor of bevoegdheidstoekenning aan andere bestuursorganen en *de besluiten tot goedkeuring of vernietiging* van besluiten van algemene strekking. De interne richtlijnen, instructies en reglementen moeten vaak verder worden *uitgewerkt* vooraleer sprake is van burgers bindende voorschriften (denk aan de opdracht van de gemeenteraad aan B&W om een verordening te wijzigen), of hebben te maken met die 'uitwerkingstaak' (zoals de voorschriften in de inspraakverordening die de instelling van een hoorcommissie voorschrijven).

Gaat het om regels die betrekking hebben op de wijze waarop bijvoorbeeld B&W met een vrije beschikkingsbevoegdheid moeten omgaan, dan is sprake van *beleidsregels*. Deze beleidsregels zijn geen echte regels in die zin dat ze gebaseerd zijn op een regelgevende bevoegdheid, maar ze kunnen naar buiten wel werken als regels omdat ze de voorwaarden aangeven waaronder bijvoorbeeld een vergunning wordt verleend of een subsidie wordt toegekend. Niettemin onderscheiden deze regels zich van gewone regels omdat het gemeentebestuur er in voorkomende gevallen van kan afwijken, ook al bepaalt die regeling daarover niets (de zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid). (Welke rol beleidsregels kregen in de Algemene wet bestuursrecht nader te checken).

Bij *aanwijzingen* gaat het om opdrachten voor andere bestuursorganen, zoals de opdracht van de minister van VROM aan de gemeenteraad om een bestemmingplan te herzien, bijvoorbeeld om in een gebied kruisraketten te kunnen plaatsen (destijds aan de orde in Woensdrecht) of om de uitbreiding van een vliegveld te kunnen realiseren (aanleg oost-westbaan Maastricht-Aachen Airport).

Bevoegdheidstoekenning kan op velerlei terreinen plaatsvinden, zowel in *medebewind* als *autonoom* en kan alle soorten van bevoegdheden betreffen. Een belangrijke categorie besluiten van algemene strekking, die deels kan bestaan uit regels en deels uit andere besluiten met een algemeen karakter, zijn *plannen*.

Een *plan* is een geheel van samenhangende maatregelen ter nastreving van de verwezenlijking van een bepaalde geordende toestand. Is dit geheel vervat in een bestuursrechtelijke rechtshandeling gericht op het in het leven roepen van bepaalde rechtsgevolgen, dan is sprake van een eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling. Het vaststellen van een bestemmingsplan is bijvoorbeeld een dergelijke rechtshandeling. Een bestemmingsplan kan burgers bindende bepalingen bevatten (denk aan rooilijnvoorschriften, bebouwingsvoorschriften en gebruiksvoorschriften voor grond en opstallen). Deze voorschriften zijn algemeen verbindende voorschriften, of *regels*. Andere onderdelen van een plan zoals de begripsbepalingen, bepalingen omtrent het meten, overgangsbepalingen, de toekenning van vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden en het openen van een uitwerkingsverplichting voor B&W, zijn *andere* bepalingen van algemene strekking, die worden vastgesteld bij eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling.

De *gemeentebegroting* is ook een plan in de genoemde betekenis, zij het dat er geen algemeen verbindende voorschriften in worden vastgesteld. De gemeentebegroting is een machtiging van de gemeenteraad aan B&W om bepaalde uitgaven te doen ter uitvoering van bepaalde beleidsvoornemens, die in de vorm van een toelichting op de begroting zijn gegoten. Het planmatig karakter van de begroting komt dus vooral in *de toelichting* tot uitdrukking.

Beschikkingen zijn te zien als eenzijdige, naar buiten gerichte, mondelinge of schriftelijke besluiten van een overheidsorgaan, die in een concreet geval worden gegeven op basis van een publiekrechtelijke bevoegdheid van een orgaan. Beschikkingen zijn gericht op enig rechtsgevolg in het publiekrecht. Deze beschikkingen zijn op zich weer veelsoortig (zie Van Wijk/konijnenbelt, hoofdstukken van administratief recht, laatste druk).

Het hanteren van *stelsels van beschikkingen* is bij vele deeltaken in eerste instantie in handen gelegd van B&W. Te denken is aan de verlening van een bouwvergunning, een horecaverunning, een taxivergunning. De hantering van deze stelsels in diverse wetten en autonome verordeningen is min of meer gebonden. Op sommige terreinen is de binding sterker dan op andere. Een voorbeeld van een *sterke binding* is de binding van een *bouwvergunning* (en beschikking) aan een bestemmingsplan. Een bouwvergunning is een beleidsinstrument dat is ingebed in een stelsel van wetgeving, planning en verordening.

Soms kunnen gemeenten kiezen tussen een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke rechtshandeling. Een voorbeeld hiervan is de keuze tussen de oprichting van een stichting (een privaatrechtelijke vorm) of het neerleggen van een taak bij een commissie ex artikel x van de gemeentewet (vroeger art. 61). Overwegingen met betrekking tot het gewenste lokaal politie-democratisch gehalte kunnen bij die keuze een rol spelen.

Toezicht als bestuursinstrument

Naast de keuzevraag is er de regelvervlechting en het toezicht. Het toezicht wordt meestal *niet* als een beleidsinstrument maar als een *bestuursinstrument* beschouwd omdat het toezicht gericht is op de verhouding tussen overheden onderling en tussen overheid en semi-overheid respectievelijk sterk gesubsidieerde (en dus verstatelijkte) organisaties met een publiek doel. De genoemde handelingsmogelijkheden zijn te zien als potentiële instrumenten, die op lokaal vlak zijn verstrengeld. Zo worden de bouwverordening en een bestemmingsplan betrokken bij de beoordeling van een bouwvergunning.

Beïnvloedings- en temperingsinstrumenten

Verstrengeling is er ook als gelet wordt op de verticale relaties tussen overheden zoals die zijn vervat in bijzondere wetten en instrumenten van hogere overheden. Daarin komt een geheel van *invloeds- en temperingsinstrumenten* naar voren (Wessel, 1979; Ruiters, 1982; Bleker en Van den Bremen, 1983; Bleker, 1984). Zo zijn er toezichtsbevestigingen: formeel wettelijke mogelijkheden van de hogere overheden om lagere overheden dwingend te beïnvloeden. Ook kan de hogere overheid beïnvloeden via *algemene maatregelen van bestuur* en bijvoorbeeld via *circulaires*. Toezicht is dan verder uiteen te leggen in onder meer:

- goedkeuring,
- vernietiging,
- aanwijzing,
- concrete verplichting opleggen.

De gemeente kan op haar beurt de hogere overheden trachten te beïnvloeden, bijvoorbeeld te temperen. Een overzicht van toezichtsartikelen is in 1982 door het ministerie van Binnenlandse Zaken voor een groot aantal wetten gepubliceerd (zie Inventarisatie bestuursinstrumenten, 1982).

Literatuur over invloeds- en temperingsinstrumenten

Algemeen

- Konijnenbelt, W. en P. van Velsen, De gemeenten en de veertien wetsfamilies, in: De Gemeentestem, 1978, nr. 6479 en 6498.
- Wessel, J., Beïnvloedings- en temperingsinstrumenten, in: Tijdschrift voor Openbaar Bestuur, 1979, pp. 311-314.
- Complementair bestuur verkend, Den Haag, 1983.
- Fleurke, F. e.a., Invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur, Rbb, Den Haag, 1983.
- Ruiters, D.W.P. (red.), Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur, Rbb, Den Haag, 1982.
- Bleker, H., Na(ar) goed overleg .., Kluwer, Deventer, 1984.

Decentralisatie

- Langbroek, P.M., Machtenscheiding en decentralisatie, Enschede, 1988 (diss. UT).
- Fleurke, F. e.a., Decentraliseren met beleid, Sdu, Den Haag, 1997.

Sectorstudies en toezicht

- Ridder, J. de, 1976-1996: Ruimtelijk beleid tussen continuïteit en verandering, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 6/7, pp. 11-15.
- Algemene Rekenkamer, Toezicht op uitvoering van publieke taken, Den Haag, 1998.
- Ridder, J. de, Beleidsvoering door toezicht, in: Handboek beleidsvoering voor de overheid, Samsom, Alphen, 1988, M5000.
- Ridder, J.A. de, Toezicht in de ruimtelijke ordening, Kluwer, Deventer, 1990.
- Ridder, J. de, en D. Schut, De WRO in de steigers, Kluwer, Deventer, 1995.

Case-onderzoek naar feitelijke verhoudingen

- Bleker, H. en W. van den Bremen, Macht in het binnenlands bestuur, Kluwer, Deventer, 1983.
- Knaap, J.W. van der, C.N. van der Heiden en W.M. van den Bremen, Lessen van eigen bodem - Een bestuurskundige studie naar de besluitvorming rond de realisering van afvalverwerkingslocaties, Kluwer, Deventer, 1986.
- Knaap, J.W.M. van der, Conflicten tussen overheden, in: Bestuur, jan. 1987, pp. 22-27.

Achtergrond: economische sturing

Economische sturing: een voorbeeld

Wie iets wil bereiken in een samenleving kan om juridische sturing bijna niet heen. Omdat het regelen zo hardnekkig is, geven we een voorbeeld van het nut van *het economisch model*. Dat voorbeeld

is het waterkwaliteitsbeleid, het beleid gericht op de vermindering van de vervuiling van bedrijfsafvalwater.

In het waterkwaliteitsbeleid golden vergunningen en heffingen. De vergunningen dienden voor de beheersing van de watervervuiling, de heffingen alleen voor het bijeenbrengen van geld dat nodig is voor de bekostiging van de rioolwaterzuivering. Het heffingenstelsel was zo opgezet dat bedrijven meer moesten betalen naarmate ze meer vervuilen en dus geld kunnen besparen door minder te vervuilen. Wat had nu effect: de regels of de heffingen? Het waren de heffingen die het veruit meeste effect hadden en dus een functie vervulden die niet bedoeld was. Sturen met prikkels is dus een uitdagend perspectief.

Literatuur over economische sturing

Algemeen

- Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.J. Klok en A.F.A. Korsten (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen, 1993.
- Bressers, J.Th.A., *Beleidsinstrumenten in het beleidsproces*, in: Glasbergen, P.G. (red.), *Milieubeleid*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 125-143.
- Pitelis, Chr. (ed.), *Transaction costs, markets and hierarchies*, Blackwell, Oxford, 1993.

Over heffingen

- Bressers, J.Th.A., *Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid*, Enschede, 1983 (a) (diss.).
- Bressers, J., *De effectiviteit van heffingen in het waterkwaliteitsbeleid*, in: Hoogerwerf, A., red., *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen, 1983(b), pp. 57-76.
- Bressers, J.Th.A., *De effectiviteit van milieuheffingen*, in: *Beleidsanalyse*, 1980, nr. 4, pp. 11-19.

Invloeden op de keuze van economische beleidsinstrumenten

- Bressers, J.Th.A. en D. Huitema, *De invloed van de beleidsvorming op de vormgeving van economische beleidsinstrumenten*, in: *Beleidswetenschap*, 1996, nr. 2, pp. 154-181.
- Bressers, J.Th.A., *Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze*, in: *Beleidswetenschap*, 1993/4, 309-330.

Sectoraal

- Bressers, J., *Milieu op de markt*, Kobra, Amsterdam, 1985.

Achtergrond: communicatieve sturing

Over *de communicatieve benadering* zouden wij ook meer kunnen zeggen. We verwijzen daarvoor echter naar de literatuur (o.a. Van der Doelen, 1988, 1991). Enige opmerkingen willen we hier wel maken. De communicatieve benadering wordt sinds enige jaren meer in Nederland toegepast. In 1984 stond zo'n 5 miljoen gulden direct hiervoor op de VROM-begroting, in 1990 zo'n 20 miljoen. Ook Verkeer en Waterstaat volgde die lijn: een verviervoudiging van de post voorlichting en educatie ten behoeve van verkeersveiligheid tussen 1984 en 1990. Het instrument voorlichting heeft voordelen omdat het op weerstand stuitende regels en het fenomeen 'ongelukkig aan regels gebonden subsidies' omzeilt.

Maar voorlichting heeft ook nadelen. Zoals bekend, zijn de mottoborden langs autowegen van Verkeer en Waterstaat overstreden. En het effect van beïnvloeding van het autogedrag door pleidooien voor snelheidsbeperking slijt. Onderzoek op het gebied van energiebesparing toont dat voorlichting een zeker effect heeft, maar ook dat prijzen een nog groter effect hebben (Van der Doelen, 1989). Voorlichting is niet zonder betekenis maar moet niet overschat worden. Zo lukt het niet om vandalisme met incidentele voorlichting te bestrijden (Humbert, 1990). Met convenanten, dat zijn vrijwillige afspraken tussen overheid en bedrijfsleven - zoals over de beperking van het afval van drankverpakkingen -, worden beleidsdoelen soms zeker gerealiseerd. Maar ze sorteren weinig effect als ze strijdig zijn met de belangen van een of meer groepen. Ook convenanten zijn dus niet altijd effectief (Klok, 1989).

Literatuur over communicatieve sturing

- Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.J. Klok en A.F.A. Korsten (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen, 1993.
- Woerkum, C.M.J. van, *Wetgeving en communicatie als beleidsinstrument: een integrerende benadering*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1988, pp. 322-333.
- Woerkum, C.M.J., *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 1997.
- Bartels, G. e.a. (red.), *De transactionele overheid*, Kluwer, Deventer, 1998.

Ervaringen met drie vormen van sturing

Wat leert de ervaring met deze drie aanpakken: juridische, economische en communicatieve sturing? De overheid heeft in principe voor het werken aan alle genoemde staatsfuncties de drie aanpakken nodig: de zweep, de peen en de preek. Maar te vaak en te vanzelfsprekend is op allerlei terrein de zweep gehanteerd en zijn andere mogelijkheden niet verkend. In de stimulerende staat moet dit veranderen.

Verruiming en beperking van keuzemogelijkheden

Daarmee zijn we er niet want bij sturing kun men in *elk* van de drie modellen de keuze voor burgers en bedrijven beperken of verruimen. Vergunningen en heffingen beperken. Dwang beperkt ook.

Als we de drie sturingsbenaderingen combineren met een tweedeling in 'beperking' en 'verruiming van keuzen' ontstaat een indeling in een *zestal sturingstypen*. Die doen al wat meer recht aan de complexe werkelijkheid. We lopen ze eens langs.

a Juridische sturing

- Ten eerst zijn er de regels die keuzen beperken: geboden en verboden. Een gebod is bijvoorbeeld de verplichte autokeuring. Een verbod is de visquota-regeling.
- Regels die de keuze verruimen zijn bij voorbeeld voorschriften die iets toestaan. Bijv. een vrijstelling om iets te doen of een meldingsplicht voor simpele zaken in plaats van een vergunningaanvraag.

b Economische sturing

Economische prikkels kunnen kostenverhogend of batenverhogend zijn.

- Kostenverhogende prikkels zijn heffingen op het dumpen van iets. De heffing kan zo groot zijn dat men een verandering in zijn gedrag aanbrengt.
- Batenverhogende prikkels zijn: belastingverlaging of subsidies. Ze vergroten de keuzemogelijkheid.

c Communicatieve sturing

De communicatieve aanpak kent ook twee mogelijkheden: wilsbeïnvloeding en kennisvermeerdering.

- Wilsbeïnvloedende informatie-overdracht is een appèl op burgers of bedrijven of anderen om hun gedrag aan te passen. Het zijn wat men in Duitsland noemt: 'Anreizprogramme'. Bijvoorbeeld om zuiniger met energie om te springen.
- Kennisvermeerderende informatie-overdracht is een appèl op burgers om informatie te verwerven, die nuttig is. Bijvoorbeeld folders en aanmoediging om de hulp van derden in te roepen bij productvernieuwing.

Schema: Sturing met beleidsinstrumenten volgens Van der Doelen

sturingsmogelijkheden	beperkende instrumenten	verruimende instrumenten
juridisch (zweep)	verboden	geboden, meldingen, vrijstelling
economische (peen)	kostenverhogende prikkels (bijv. heffingen)	batenverhogende prikkels (bijv. subsidies), belastingverlaging
communicatieve (preek)	propaganda, transferbevordering tussen organisaties	voorlichting

Commentaar op de indeling

Deze indeling is verhelderend maar heeft ook beperkingen.

- Ten eerste bestaan er beleidsinstrumenten die in deze indeling geen plaats lijken te krijgen. Zo kan een overheid constituerende activiteiten verrichten (Van der Doelen en Klok, 1989).
- Ten tweede, komen deze instrumenten meestal niet in zuivere vorm voor. Zo zal een heffing of communicatie een juridische grondslag hebben.
- Ten derde, in werkelijkheid komen vaak combinaties van instrumenten voor, een instrumentenmix, die ook vaak effectief is. Vermeulen (1992) geeft daarvan een illustratie op vier gebieden van milieubeleid.
- Ten vierde is sprake van een nieuwe generatie meerzijdige beleidsinstrumenten. Een voorbeeld daarvan zijn de convenanten.
- Ten vijfde, het blijkt zeer moeilijk om een sluitende indeling te maken van alle typen beleidsinstrumenten die voorkomen (Bagchus, 1997).

Verfijning van het instrumentenoverzicht

De indeling in drie sturingsmodellen is te grof. In de loop der jaren is gepoogd het overzicht aan instrumenten omvattender te maken door de driedeling te combineren met drie dimensies, met elk een tweedeling. De dimensies zijn: verruimende of beperkende instrumenten of instrumentvormen; dirigerende of constituerende instrumenten; algemene of individuele instrumenten. Over de verruimende of beperkende vorm is reeds gesproken.

Bij een constituerende vorm is de overheid doorgaans de enige partij. Men kan denken aan een Grondwet, of aan overheidsvoorzieningen als infrastructurele werken of aan het oprichten van een nationaal onderzoeksinstituut. Bij dirigerende instrumenten is sprake van een wisselwerking in het uitvoeringsproces (Van der Doelen en Klok, 1989). Een constituerende vorm komt voor bij de juridische sturing, bij de economische en bij de communicatieve sturing. Een grondwet is een constituerend instrument bij juridische sturing. De Grondwet geeft de kern van de staatsinrichting en bakent bevoegdheden af. Een infrastructureel werk is een constituerende vorm bij economische sturing. Van aanleg van wegen en vliegvelden wordt een stimulans op de economische ontwikkeling verwacht. De oprichting van een onderzoeksinstituut als Energie Centrum Nederland geldt als communicatieve sturing omdat er een consequentie van verwacht wordt voor het gedrag van burgers; onderzoek bevordert de kennisontwikkeling van burgers en op den duur ook het maatschappelijk verkeer.

Een ander onderscheid in beleidsinstrumenten is dat in algemene en individuele instrumenten. Dat betreft het onderscheid in of een instrument een brede doelgroep omvat, bijvoorbeeld het Nederlandse volk, of een middel van de overheid is dat geldt voor een individu of andere individuele actor. Ook dit onderscheid is weer door te trekken naar de driedeling in juridische, economische en communicatieve sturing. Bij algemene juridische sturing is bij voorbeeld te denken aan een wet en bij individuele juridische sturing aan een vergunning of 'mest rechten'. Bij algemene economische sturing is bijvoorbeeld te denken aan een minimumprijs of een maximumprijsstelling. Een voorbeeld van individuele economische sturing is een heffing. Denk aan de zuiveringsheffing. Een voorbeeld van algemene communicatieve sturing is een massamediale campagne. Een voorbeeld van individuele communicatieve sturing is een advies of persoonsgebonden voorlichting door middel van telefoongesprekken.

Daarmee lijken nog niet alle beleidsinstrumenten die in de werkelijkheid voorkomen 'gevangen'.

De zin van deze verfijnde indeling is dat deze behulpzaam kan zijn bij de inventarisatie van middelen die beschikbaar zijn om doelen te bereiken. Een tweede functie is dat het overzicht bij kan dragen aan de vergelijking van instrumenten, en de vanzelfsprekendheid van het benutten van bepaalde middelen weg kan nemen.

Schema: Uitgebreid overzicht van beleidsinstrumenten volgens Van der Doelen en Klok (1989)

beleidsinstrumenten	<i>juridische sturing</i>	<i>economische sturing</i>	<i>communicatieve sturing</i>
<i>I: verruimende instrumenten</i>	vrijstelling, toestemming	subsidie	voorlichting

I: beperkende instrumenten	gebod, verbod	heffing	propaganda
II: dirigerende instrumenten	gebod, verbod	subsidie, heffing	voorlichting
II: constituerende instrumenten	Grondwet	infrastructureel werk	oprichting onderzoeksinstituut
III: algemene instrumenten	wet	minimum- of maximumprijs	massamediale campagne
III: individuele instrumenten	vergunning, melkquatumrechten, mestrechten	heffing	advies

Instrumentenmix

De indeling in juridische, economische en communicatieve instrumenten geeft enig houvast, maar voorzichtigheid is gewenst. Elk instrument heeft zijn beperkingen. Daarom wordt veelal een *mix van instrumenten* gekozen: het gebruik van meerdere instrumenten tegelijk. In de milieuwereld wordt wel gesproken van het NBS-theorema: normeren, belasten en subsidiëren. De gedachte hierachter is dat meer instrumenten tegelijk een *sterker* stuursignaal geven dan slechts een instrument inzetten. Zo kan men een combinatie kiezen van regels, prikkels en van dialoog en overreding. Maar ook dan is nog de vraag of het beleid effectief, efficiënt en legitiem is. Het is ook dan nog maar de vraag of het beleid niet te duur wordt en of de betrokken individuen en organisaties mee willen werken.

Vermeulen (1992) vindt inderdaad bevestiging voor de stelling dat een instrumentenmix effectiever is dan de toepassing van een afzonderlijk instrument.

Ketendenken als integratieconcept voor een instrumentenmix

Het denken in termen van een instrumentenmix zien we nadrukkelijk in het concept ketenmanagement (van Duivenbode e.a., 2000). Dat is uitgewerkt in de strijd tegen files. Minister Jorritsma heeft er een woord voor uitgevonden: *ketenmobiliteit*. Dat is het slim combineren van vervoerswijzen en bijbehoren dienstverlening.

Op 10 maart 1998 bood ze een nota hierover aan de Tweede Kamer aan. In de nota staat een opsomming van initiatieven om de combinaties van openbaar vervoer en fiets te bevorderen. Bekende voorbeelden van verkeersmobiliteit zijn *de transferia* in Amsterdam, Leiden en Renesse, waar automobilisten kunnen overstappen op auto of bus. Jorritsma kondigt ook een nieuwe manier aan om het openbaar vervoer te stimuleren. Dat prikkelen deed ze al aan de aanbodzijde, door subsidie voor OV-bedrijven. Nu wil ze ook de vraagzijde prikkelen. In bepaalde nieuwbouwwijken, zoals de Utrechtse Leidsche Rijn, krijgen bewoners een *chipkaart* om bus- en taxivervoer mee te betalen. Kan hierdoor een klantgericht, concurrerend aanbod ontstaan? Wie een auto van de zaak heeft en ook een *ov-kaart* krijgt van de fiscus voor beide elementen een bijtelling. De bijtelling voor het ov-deel wordt verlaagd tot f 120,- per jaar. Het kabinet overweegt het ov-deel *belastingvrij* te maken. De minister

ziet bovendien iets in actuele *elektronische reisinformatie*. Ze ziet verder een markt voor *reismakelaars*. Er is een markt voor bedrijven die je precies vertellen hoe je het handigst van deur tot deur komt, en ook voor huurauto's op uurbasis die met een chipkaart mee kunt nemen.

Casus: Rekeningrijden

In februari 1999 begint op de A12 een proef met rekeningrijden. Dat thema werd een actuele discussie in de strijd tegen files in de Randstad. De onderhandelaars in de formatie van 1998 neigden er in de formatie toe om rekeningrijden te willen invoeren in de Randstad. In de ochtendspits zou een rit naar de grote steden dan vijf gulden per keer kosten.

- *Reactie op rekeningrijden: is er draagvlak voor?*

Wat vinden automobilisten en wat vindt 'de autolobby'? Circa 71 procent van de automobilisten voelt medio 1998 niets voor rekeningrijden. Het draagvlak voor deze vorm van filebestrijding is medio juni 1998 dan ook minimaal. Dat beweerde de RAI (autobranche) in juni 1998 op basis van onderzoek van het Bureau Lagendijk. De ondervraagde automobilisten verwachtten dat een goedkoper openbaar vervoer, meer parkeerplaatsen bij NS-stations en de aanleg van snellere OV-verbindingen meer soelaas bieden in de strijd tegen de files. Ongeveer 73 procent wil ook bredere wegen. Bijna 60 procent pleit voor de bouw van meer wegen en tunnels. De voorgestelde verlaging van de maximumsnelheid op wegen in de Randstad tot honderd kilometer per uur valt evenmin in goede aarde bij de RAI. Ruim baan voor de auto dus.

- *Reactie: winst voor milieu?*

Het Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie (CE) meldt in 1998 dat een verlaging van de maximumsnelheid naar honderd kilometer het milieu een grote 'winst' kan opleveren. Het brandstofgebruik en de uitstoot van 'broeikasgas' (CO₂) kan dan met naar schatting een kwart afnemen. Van de automobilisten vindt 68 procent overigens dat de auto-industrie al genoeg gedaan heeft aan de beperking van het brandstofgebruik, aldus de Lagendijk-enquête. Wat de exacte 'milieuwinst' is van het formatievoorstel kan het ministerie van VROM noch CE aangeven. Dat hangt mede af van wat als grens van de Randstad wordt beschouwd.

- *Nauwelijks invloed*

In oktober 1998 kwam het bestaan van een ander onderzoek aan het licht. Daaruit bleek dat rekeningrijden nauwelijks invloed zal hebben op mensen die dagelijks op weg naar hun werk of huis in de file staan. Flexibele werktijden zijn een beter instrument om files terug te dringen. Dat blijkt uit een onderzoek dat in opdracht van het ministerie van V&W is uitgevoerd. De studie laat zien dat filerijders de auto niet laten staan als ze in de spits moeten betalen. Ze hebben immers geen andere keus, vinden ze. Veel automobilisten hebben een strak dagpatroon waardoor ze de spits niet kunnen mijden. Het openbaar vervoer is voor hen meestal geen serieus te overwegen alternatief. Deze automobilisten laten zich ook niet afschrikken door de prijs van het rekeningrijden dat gesteld is op vijf gulden per rit. Dat komt omdat ze vaak een bovenmodaal inkomen hebben.

- *Niet onderzocht: niet-werknemersgedrag en effect van carpoolen en telewerken*

Dat rekeningrijden zinloos zou zijn in de strijd tegen filebestrijding, is een conclusie die men niet mag trekken. Mensen die niet per se op weg moeten zijn in de spits, kiezen een ander tijdstip. Die groep is evenwel in het onderzoek niet betrokken. De verwachting is bovendien dat als rekeningrijden wordt ingevoerd meer mensen gaan carpoolen en telewerken.

Alternatief: rijstrookversmalling

In 1998 kwam ook rijstrookversmalling als alternatief voor filebestrijding 'opzetten'. Er was te weinig geld voor alle gewenste verbredingen van snelwegen, waardoor er grenzen in zicht komen over de creatie van meer rijstroken. Een alternatief? Door strookversmalling op bestaande snelwegen, die niet verbreed worden, kunnen ook meer rijstroken geschapen worden. Een vluchtstrook kan dan nog blijven bestaan. Door een smallere strook moet overwogen worden of dat en snelheidsbeperking

impliceert. Ervaring met voorlichting en verbodsbepalingen om bij wegwerkzaamheden op autosnelwegen te komen tot snelheidsverlaging naar max. 70 km hielpen in het geheel niet.

Schema: Een aantal instrumenten voor filebestrijding

- inhaalverbod voor vrachtauto's	- carpoolplaatsen
- verlaging van maximumsnelheid in de spits	- carpoolstroken
- wegverbreding	- openbaar vervoer over water
- rekeningrijden	- videobewakingssystemen
- strenger parkeerbeleid in gemeenten	- spitsvoorzieningen voor bus en trein
- verhoging van de benzine-accijns	- extra treindiensten
- elektronische reisinformatie	- transferia
- carpoolplaatsen	- belastingvrij maken ov-kaart
- carpoolstroken	- rijstrookversmalling
	- flexibele werktijden
	- telewerken

Literatuur

- Duivenboden, H. van, e.a., Ketenmanagement in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2000.
- Frissen, P., Zelfregulering en besturingsconcepties, in: Eijlander, Ph., P. Gilhuis en J. Peters (red.), Overheid en zelfregulering, Zwolle, 1993, pp. 169-177.
- Pitelis, Chr. (ed.), Transaction costs, markets and hierarchies, Blackwell, Oxford, 1993.

9 Communicatieve wetgeving als sturingsvorm

Er bestaan drie vormen van sturing: juridische, economische en communicatieve. We focussen hier op juridische sturing en onderscheiden daarbinnen de meer instrumentele en meer symbolische wetgevingsstijl. De symbolische stijl is een meer communicatieve. Waaruit bestaat dat communicatieve? Onder welke omstandigheden valt er meer te denken aan een communicatieve dan een zuiver instrumentele stijl?

Laten we ons nu richten op de noodzaak van interventie door wetgeving, als een van de drie sturingstypen.

Sturing in drievoud: Van der Doelen

Een overheid kan op allerlei manieren sturen. Een basale indeling staat op naam van Frans van der Doelen, die een driedeling maakte in de zweep, de peen en de preek. De zweep staat voor juridische sturing, de peen voor economische sturing door heffing of subsidies, en de preek voor communicatieve sturing door convenanten, propaganda, pr of voorlichting.

Deze drie vormen van sturing komen in de praktijk zelden in zuivere vorm voor. Meestal is sprake van een combinatie van sturingsaanpakken. Samen worden deze

aanpakken overigens wel eens betiteld als bestuurscentrisch omdat de overheid als het middelpunt geldt.

Schema: Sturing met beleidsinstrumenten

sturingsmogelijkheden	beperkende instrumenten	verruimende instrumenten
juridisch (zweep)	verboden	geboden, meldingen, vrijstelling
economische (peen)	kostenverhogende prikkels (bijv. heffingen)	batensverhogende prikkels (bijv. subsidies), belastingverlaging
communicatieve (preek)	propaganda, transferbevordering tussen organisaties	voorlichting

Schema: Sturing met beleidsinstrumenten nader gedifferentieerd (zie Van der Doelen en Klok (1989))

beleidsinstrumenten	<i>juridische sturing</i>	<i>economische sturing</i>	<i>communicatieve sturing</i>
<i>I: verruimende instrumenten</i>	vrijstelling, toestemming, verhandelbaar recht	subsidie	voorlichting, convenant
<i>I: beperkende instrumenten</i>	verbod	heffing	propaganda
<i>II: dirigerende instrumenten</i>	gebod, verbod	subsidie, heffing	voorlichting
<i>II: constituerende instrumenten</i>	Grondwet	infrastructureel werk	oprichting onderzoeksinstituut
<i>III: algemene instrumenten</i>	wet	minimum- of maximumprijs	massamediale campagne
<i>III: individuele instrumenten</i>	vergunning, melkquotumrechten, mestrechten	heffing	advies

Probleemstelling: alternatief voor instrumentele, hiërarchische wetgeving?

Aan welke eisen moet wetgeving, met inachtneming van democratisch-rechtsstatelijke randvoorwaarden voldoen in een veranderende samenleving? Zijn er alternatieven voor wetgeving en binnen wetgeving vanuit het perspectief van dynamiek?

Traditionele wetgeving, aldus Eijlander e.a. (2000), is gestoeld op hiërarchie, op concrete normstelling en sancties. Nieuwe wetgeving is meer communicatief in het ontstaansproces maar ook in de wetsinhoud, laat ruimte voor invulling van de norm in dialoog. Dit wordt uitgewerkt, eerst door de twee stijlen tegenover elkaar te stellen, daarna door de communicatieve stijl uit te werken.

Twee wetgevingsstijlen: instrumenteel en communicatief

1. In beginsel kan een wetgever gedrag van burgers beïnvloeden door scherpe normen die door sancties ondersteund worden. Een wetgever dreigt bij normovertreding met een gevangenisstraf of een boete. Deze *wetgevingsstijl* ziet een wet als *instrumenteel*. Deze stijl is lang gebruikelijk geweest als de doelmatige en effectieve stijl van wet geven (Eijlander, Van Gestel e.a., 2000: 70). In feite ligt er een *hiërarchische* overheidsopvatting achter. De staat is bovengeschiedt; de staat geeft een bevel via de wet aan de ondergeschikten die geacht worden gehoorzaamheid te tonen en bij uitblijven daarvan ontvangen ze straf.
2. Hier staat een tweede wetgevingsstijl tegenover. Dat is een meer op *overtuiging* gericht stijl. De wet biedt mogelijkheden of verdergaand 'een uitnodiging tot dialoog tussen in meerdere of mindermate gelijkwaardige partijen: vertegenwoordigers van de staat (leden van het openbaar ministerie, bestuursorganen, de rechterlijke macht enz.), intermediaire organisaties en burgers' (2000: 70). Bestrafing is ver weg. Deze wetgevingsstijl is niet gericht op ingrijpen, op sancties, op straffen van ongehoorzame burgers. Dergelijk paternalisme is deze wetgever vreemd. De wetgever gaat uit van emancipatie van mondige burgers. Een wet geeft geen scherpe normen maar legt een waarde vast, bijvoorbeeld gelijkheid. Deze wetgevingsstijl is een *meer communicatie stijl* genoemd (Eijlander e.a., 2000: 70).

Voor- en nadelen

Heeft de hiërarchische stijl van wetgeving een nadeel van overheidscentrisme waarbij er van uitgegaan wordt dat de wet gekend wordt, sancties ook op te leggen zijn en wetshandhaving eenvoudig is, de communicatieve stijl krijgt het verwijt te leiden tot symboolwetgeving (zie Aubert). De optimisten over communicatieve wetgeving repliceren dat wel degelijk anders dan door een instrumentele aanpak doelstellingen bereikt kunnen worden, vooral bij wetgeving rond morele kwesties.

Wat is symboolwetgeving eigenlijk?

De Tilburgse hoogleraar Willem Witteveen zegt het in 1991 in 'Wat maakt de wet symbolisch?' (Witteveen e.a., 1991: 117) zo: 'De wet moet, om waarde te kunnen bezitten, tegelijk effectief zijn ten opzichte van de door de wet beoogde normadressaten en oriëntatiepunten bieden voor diegenen die bij de interpretatie van de wet (..) betrokken zijn'. Door symboolwetgeving wordt een poging ondernomen om in te spelen op denk- en waardepatronen die sterk samenhangen en mogelijk de directe oorzaak zijn van ongewenst gedrag. Symboolwetgeving is vooral in die sectoren nuttig waar de wetgever modificatie wenst, waar het dus gaat om verandering in individueel en sociaal gedrag. In dergelijke gevallen is met instrumentele wetgeving niet onmiddellijk resultaat te boeken (Van Klink, 1998: 412).

Het perspectief van communicatieve sturing

Door een communicatieve stijl van wetgeving kan de wisselwerking tussen wetgeving en samenleving bevorderd worden, schrijven Eijlander, Van Gestel e.a. in

het tijdschrift *RegelMaat* nr. 2 van de jaargang 2000. Communicatieve sturing impliceert een 'open, interactieve en meer horizontale stijl van wet geven' maar kan ook tot gevolg hebben dat de normstelling in de wet zelf met zich brengt dat het debat over de inhoud en betekenis van de wet doorgaat na uitvaardiging van de wet (2000: 70). Wie communicatief wil opereren bij wetgeving kan proberen in te spelen op denk- en waardepatronen die ongewenst gedrag veroorzaken. Dat is mogelijk door voorlichting, onderwijsmateriaal te ontwikkelen en beschikbaar te stellen en door ondersteuning te geven van intermediaire organisaties tussen overheid en burgers. Bestaat er empirisch onderzoek dat deze aanpak ondersteunt? Van het Tilburgse Schoordijk Instituut zijn onderzoekers op dit vlak actief geweest. Bart van Klink publiceerde in 1998 *'De wet als symbool – Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid'*. Daaruit komt naar voren dat communicatieve wetgeving in geval van wetgeving op het gebied van gelijke behandeling gewenste gevolgen had. Hij laat zien dat een commissie voor gelijke behandeling een platform was voor discussies over gelijke behandeling. De bewustwording ten aanzien van gelijke behandeling nam toe en de waarde 'gelijkheid' is een aantal malen juridisch bevestigd.

Waarbij (meer) communicatieve wetgevingsstijl?

Onder welke omstandigheden is (meer) communicatieve wetgeving aangewezen en wanneer kan juist instrumentele wetgeving een gewenste aanpak, een gewenste wetgevingsstijl zijn? Voor een antwoord hierop kunnen we bij een andere Tilburgse onderzoeker terecht. Van der Burg acht een communicatieve wetgevingsstijl vooral geschikt voor 'ethisch gevoelige kwesties, zoals euthanasie, het homohuwelijk en dierproeven' (Eijlander e.a., 2000: 71). Juist bij ethisch gevoelige kwesties heeft een wet een expressieve functie, doordat een of meer maatschappelijke waarden worden uitgedrukt. Tenminste als die waarde wordt gedeeld en niet omstreden is. Bij ethisch gevoelige kwesties is er meestal een waardebotsing, en dus komt de expressieve functie ook onder vuur te liggen. Bij euthanasiedebat was van die botsing sprake. Vanuit het CDA, in de oppositie ten tijde van het kabinet - Kok II, werd kritiek geleverd op een paarse wet die door de Tweede Kamer kwam (kritiek geuit door voorzitter Marnix van Rij, eind december 2000). 'De communicatieve functie van wetgeving houdt in dat een wet discussieprocessen stimuleert, onder meer door het instellen van bepaalde procedures of door een gemeenschappelijke vocabulaire te introduceren waarmee het juridisch en maatschappelijk debat wordt gestructureerd' (Eijlander e.a., 2000: 71). Philip Eijlander e.a. menen dat de Wet op de dierproeven hiervan een goed voorbeeld is. Communicatieve wetgeving uit zich nogal eens in procedurewetgeving. Een wet laat veel vrijheid ten aanzien van de normstelling en normhandhaving aan individueel verantwoordelijke burgers en organisaties.

Eijlander e.a. (2000: 72) stellen dat een communicatief opererende wetgever een interactief werkende is die een bestuurlijk equivalent kent in de vorm van 'onderhandelend bestuur' (zie Hertogh, Huls en Wilthagen, 1998). Bij onderhandelend

bestuur ontstaat beleid op grond van interactie tussen bestuursorganen en particuliere organisaties en burgers, eventueel ondersteund door in wetgeving neergelegde procedureregels. In de literatuur valt hiervoor ook de term *horizontaal bestuur*. Dergelijk onderhandelend bestuur is normatief terughoudend maar kan wel leiden tot grotere slagvaardigheid en doelmatigheid. Geeft de wetgever hiermee het primaat uit handen? Marc Hertogh (in: Hertogh, Huls & Wilthagen, 1998) heeft drie antwoorden geformuleerd op horizontalisering, drie scenario's.

- Het verticaal scenario. Scenario een houdt in dat een antwoord op horizontalisering kan zijn dat van een strenge opstelling van controleurs sprake kan zijn. Immers, overheid en particulieren zijn het eens geworden en wat daaruit rolt moet worden gehandhaafd, wil de overheid niet aan gezag verliezen. De bestuursrechter blijkt zich in de praktijk vaak hiervan te bedienen, zoals Hertogh aantoonde in zijn dissertatie '*Consequenties van controle*' (1997).
- Het horizontaal scenario. Dit houdt in dat de controleurs meegaan met de degenen die object van controle zijn. De controleurs gaan niet repressief optreden, benadrukken niet de correctie. De controleurs gaan daarentegen het gesprek aan, gaat samenwerken, gaat reflexiviteit bij de betrokkenen bevorderen. Toezicht blijft bij het verticaal en horizontaal scenario. Komen we dit scenario in de praktijk ook tegen? Hertogh betoogt in zijn dissertatie dat de nationale ombudsman een overwegend reflexieve (communicatieve) controlestijl hanteert.
- Een derde mogelijke reactie op horizontaal bestuur is zelfcontrole bevorderen. De toezichthouder geraakt hier op afstand, wordt op afstand gezet. Veel verantwoordelijkheid wordt bij de betrokken burgers en particuliere organisaties zelf gelegd.

Onderzoek naar het optreden van de Belastingdienst toont dat onderhandeling tussen controlerende dienstambtenaren en belastingplichtigen zeker leidt tot doorwerking van het oordeel van controleurs. Op grond hiervan wordt wel gesteld dat communicatie de legitimiteit en effectiviteit van beleid bevordert (Eijlander e.a., 2000: 73), een conclusie die al in 1979 door Korsten werd geformuleerd in '*Het spraakmakende bestuur*'.

Conclusie

Bij communicatieve wetgeving wordt de belangenafweging van de normstellende wetgever procedureel verschoven naar de particuliere burgers en private organisaties. Vooral bij morele kwesties, zoals euthanasie en abortuswetgeving is dat het geval.

Literatuur over wetgeving, communicatieve sturing en zelfregulering

Algemeen

- Berge, J.B.J.M. ten, Besturen door de overheid, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Borman, C. (samensteller), Aanwijzingen voor de regelgeving, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.

- Eijlander, Ph. (red.), *De wet stellen*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, W. Tjeenk Willink, Deventer, 1999.
- Eijlander, Ph., R. van Gestel, e.a., *Perspectieven op wetgeving*, in: *RegelMaat*, 2000, nr. 2, pp. 68-88.
- Moor- Van Vugt, A.J.C. de, *Europees bestuursrecht*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1998.
- Noll, P., *Gezetsgebungslehre*, Rowohlt, Reinbek, 1973.
- Overkleef-Verburg, G., *De Wet persoonsregistraties: norm, toepassing en evaluatie*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.
- Schooten- Van der Meer, J. van, *Regelvorming in de rechtsstaat - Een onderzoek naar de legitimering en de werking van het moderne recht en de alternatieve reguleringsvormen*, Twente University Press, 1998.
- Tan, T. G. en H. Waller, *Wetgeving als mensenwerk*, Samsom, Alphen, 1989.
- Vlies, I.C. van der, *Handboek wetgeving*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991 (tweede druk).

Communicatieve sturing

- Eijlander, Ph. (red.), *De wet stellen*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, W. Tjeenk Willink, Deventer, 1999.
- Eijlander, Ph., R. van Gestel, e.a., *Perspectieven op wetgeving*, in: *RegelMaat*, 2000, nr. 2, pp. 68-88.
- Hertogh, M.L.M., *Consequenties van controle – De bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale Ombudsman*, Vuga, Den Haag, 1997.
- Hertogh, M.L.M., N. Huls en A. Wilthagen (red.), *Omgaan met de onderhandelende overheid*, Amsterdam UP, Amsterdam, 1998.
- Hertogh, M.L.M., N. Huls en A. Wilthagen, *De moderne overheid – Out of control?*, in: *NJB*, 1998, pp. 1352-1353.
- Peppel, R.A. van de, *Convenanten en de binding van de doelgroep*, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 5, pp. 238-247.
- Peppel, R.A. van de, en M. Herweijer, *Het communicatieve sturingsmodel*, in: *Glasbergen, P.G. (red.), Milieubeleid*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 189-211.
- Peppel, R.A. van de, *Het covenant Koolwaterstoffen 2000*, in: *Pröpper, I.M.A.M. en M. Herweijer (red.), Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992, pp. 219-235.
- Peppel, R.A. van de, *Naleving van milieurecht- Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*, Kluwer, Deventer, 1995 (diss.).
- Busshoff, H. (Hrsg.), *Politische Steuerung*, Nomos, Baden-Baden, 1992.
- Reneman, D.D., *Selfreference and policy succes*, Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam, 1998 (diss.).

- VROM-raad, Advies over de sturing van een duurzame samenleving, Den Haag, 1998.

Morele vraagstukken

- Brom, F.W.A., Onherstelbaar verbeterd – Biotechnologie bij dieren als een moreel probleem, Van Gorcum, Assen, 1997.

- Burg, W. van der, Wetgeving inzake morele kwesties – Een procesgerichte benadering, in: *Ars Aequi*, 1998, nr. 2.

Symbolische wetgeving

- Klink, B. van, De wet als symbool – Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1998.

- Witteveen, W., P. van Seters en G. van Roermund (red.), Wat maakt de wet symbolisch?, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991.

10 Wetgeving door zelfregulering

Er bestaan twee vormen van wetgeving, twee stijlen, aldus de juristen Eijlander, Van Gestel, Gilhuis, Hirsch Ballin, Van Klink en Verschuuren (2000). Dat is de *hiërarchische wetgeving* en het alternatief hiervoor de *communicatieve wetgeving*. Het zijn beide extremen, het zijn ook ideaaltypen. Ideaaltypen wil zeggen: constructies, die in werkelijkheid zo misschien niet aangetroffen worden maar wel een geschikt denkmodel zijn voor analyse. Zelfregulering is te zien als het verschijnsel dat de normstelling deels of geheel terecht komt in handen van rechtsgenoten (Eijlander, 1993: 229; Eijlander e.a., 2000: 73). Denk daarbij aan op vrijwillige basis tot stand gekomen 'op zelfbinding gerichte' gedragscode binnen een beroepsgroep of bedrijfstak, in ruil voor het achterwege blijven van beperkende wetgeving, zoals de Tilburgse juristen Eijlander, Van Gestel e.a. het stellen. Zelfregulering is niet echt een stijl van wetgeving maar heeft met communicatieve wetgeving gemeen dat de wisselwerking tussen wetgeving en samenleving hierdoor meer wordt bevorderd dan door hiërarchische wetgeving, aldus Eijlander e.a. (2000: 69).

Onderscheid communicatieve regelgeving en zelfregulering

Communicatieve wetgeving impliceert een open, interactieve en meer horizontale stijl van wet geven, die zich uit in hetzij procedureel opzicht van wetgeving zelf hetzij in normstelling die ruimte laat voor horizontale verhoudingen en interactie, hetzij in beide (verg. Eijlander e.a., 2000: 69-70). Communicatieve wetgeving onderscheidt zich van meer instrumentele, hiërarchisch - communicatieve wetgeving, waarbij een wet normen stelt, de bovengeschiedte wetgever de wet bekend maakt aan de ondergeschikten, de normovertreding door de ondergeschikten bestraft wordt (2000: 70).

Zelfregulering staat niet zonder meer gelijk aan op open, communicatieve wetgeving.

Het verschil tussen communicatieve regelgeving en zelfregulering is dat zelfregulering volgens de gegeven omschrijving *weinig* zegt over *de betrokkenheid* van particuliere organisaties bij het wetgevingsproces in de vorm van advisering, voorlichting of interpretatie, en communicatieve wetgeving juist wel. Bij communicatieve regelgeving is sprake van regelgeving terwijl bij zelfregulering het erom gaat dat de wetgever bepaalde regelgeving juist niet onderneemt maar overlaat aan een sector, bedrijfstak, branche of

Het verschil is niet groot, dat is duidelijk, maar we volgen hier Eijlander e.a., die dit verschil maken.

Definitie

Een definitie van zelfregulering geeft Van Driel (1989: 2) in zijn boek *'Zelfregulering'*: 'het scheppen van niet-statelijke regels die, al dan niet in samenwerking met anderen, worden vastgesteld door diegenen voor wie of wier vertegenwoordigers deze bestemd zijn, en waarbij het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend'.

Zelfregulering is volgens de juristen Eijlander, Van Gestel, Hirsch Ballin e.a. te omschrijven als 'het verschijnsel dat (vertegenwoordigers van) degenen die de regels moeten naleven, geheel of ten dele verantwoordelijk zijn enerzijds de normstelling op een bepaald terrein en anderzijds de uitvoering, controle en handhaving daarvan', aldus Eijlander in zijn dissertatie *'De wet stellen'* (1993). Volgens deze definitie komen normstelling en handhaving deels terecht bij de rechtsgenoten (Eijlander e.a., 2000: 73).

Vormen van zelfregulering

Er bestaan vele vormen van zelfregulering, aldus Eijlander e.a. (2000: 73). Te denken is aan vrijwillig tot stand gekomen gedragscodes in een beroepsgroep of bedrijfstak. Hierbij is aan de orde dat betrokkenen aan zelfbinding doen door zich te committeren aan beginselen van behoorlijk gedrag. De Reclamecodecommissie wordt als een voorbeeld hiervan gezien en de Nederlandse Vereniging voor de Journalistiek. Een ander voorbeeld betreft de meerzijdige afspraken, waarbij bedrijven of branchegenoten 'zich verplichten om een bepaalde maatschappelijke zorgvuldigheid in acht te nemen in ruil voor het achterwege blijven van beperkende wetgeving' (2000: 73). Denk aan convenanten (hierover publicaties van Van de Peppel).

Er zijn ook andere onderscheidingen mogelijk. Soms wordt gesproken van gejuridiseerde zelfregulering, als de wetgever in een wet kaders stelt voor de ruimte die aan de samenleving gelaten wordt voor zelfbinding (De Jong en Van Schoot, 1994).

Verbinding

Kan er ook een verbinding zijn tussen communicatieve wetgeving en zelfregulering? We menen dat overleg tussen een minister en een beroepsgroep of branche kan leiden tot bijvoorbeeld een convenant. Deze samenspraak is zowel open als interactief en loopt uit op zelfregulering doordat de afspraak volgt dat

Erkenning

Zelfregulering is door de regering in 1990 erkent in de nota 'Zicht op wetgeving'. De regering uitte daarin oog te hebben voor sturingsproblemen en de noodzaak van nieuwe sturingsconcepties. De nota zegt (1990: 21) dat het wenselijk is 'dat alle deelnemers aan het wetgevingsproces zich sterker richten op en aansluiting zoeken bij de processen in de samenleving'. De bedoeling is zo te komen tot evenwichtige combinaties van regulering op centraal en decentraal niveau, als uitdrukking van overheidsverantwoordelijkheid, en zelfregulering als uitdrukking van en aansluiting op maatschappelijke krachten. De regering moet de zelfregulerende krachten versterken, aldus de nota.

Voor- en nadelen van zelfregulering

Oogmerk is om

- een betere aansluiting te verkrijgen op wat heet het handelingsperspectief van de betrokkenen;
- een betere naleving;
- geringere uitvoeringslasten voor de overheid;
- een betere verbinding tussen het nemen van beslissingen en de gevolgen hiervan;
- grotere betrokkenheid van burgers en particuliere organisaties bij een materie (zie Eijlander e.a., 2000: 74).

Er zijn ook nadelen te formuleren, zoals

- het weggeven van macht aan de best georganiseerde organisaties/ sectoren/ branches;
- het bezwijken voor weerstandspotentieel in de samenleving;
- minder regulering;
- het accepteren van verschillen in regelgeving tussen sectoren;
- het leggen van meer uitvoeringslasten bij burgers of particuliere organisaties (zie Eijlander e.a., 2000: 74).

Oordeel over zelfregulering

De meningen over zelfregulering zijn verdeeld. Van Schooten-Van der Meer (1998: 186) is 'Regelvorming in de rechtsstaat' de mening toegedaan dat de staat zichzelf qua regelgeving uit de markt prijst door zelfregulering als alternatief voor wetgeving te noemen (Eijlander e.a., 2000: 74). Er komen ook andere meningen voor.

Zelfregulering kan heel slim zijn omdat de wetgever juist de intermediaire organisaties uit een sector zelf inschakelt. Dat kan de keuze en zinvolheid van regels en daardoor de acceptatie van regels bevorderen. Immers, hoe dichter men staat bij

'het veld' hoe gedetailleerde de kennis is, terwijl een verre wetgever niet precies een sector kan overzien en daardoor wellicht tot minder zinnige regels komt. Laat het aan de sector over, kan men stellen. Er is evenwel ook een nadeel. Wil de sector of branche wel eigen regels stellen?

Drank- en Horecawet

Medio 1991 is de wet van 24 januari 1991 tot wijziging van de Drank- en Horecawet in werking getreden. Onder meer drie wijzigingen zijn in de wet ingevoegd die een instrumentarium bevatten ter beteugeling van het paracommercialisme. Een bijzondere rol is hierbij weggelegd voor *zelfregulering*. Deze casus is in de literatuur terug te vinden als een zelfreguleringscasus (Formsma, 1992; Ruiten, 1992). Wil zelfregulering kunnen slagen, ook in de hoek van kantines van sportverenigingen, dan moet aan voorwaarden zijn voldaan. Minister Andriessen van EZ formuleerde ooit als eis dat er bereidheid en organisatie in het veld moet bestaan, en het onderwerp zich ervoor moet lenen. Aan die eisen was voldaan. Er waren in het veld al 'zelfreguleringsovereenkomsten' overeen gekomen.

Wie er achter wil komen of hier belangen een rol spelen moet de beschouwing van Formsma lezen.

Literatuur over paracommercialisme

- Formsma, S.R., Paracommercialisme en zelfregulering in de Drank- en horecawet, in: Huls, N.J.H. & H.D. Stout (red.), Reflectief op reflexief recht, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1992, pp. 111-125.
- Ruiten, D.W.P., Zelfregulering in de Drank- en horecawet, in: Huls, N.J.H. & H.D. Stout (red.), Reflectief op reflexief recht, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1992, pp. 125-131.

Casus: Wet persoonsregistraties als gejuridiseerde zelfregulering

De Wet persoonsregistraties (WPR) dateert van 1988 (Stb. 1988, 665). De wet ontleent haar bestaansrecht aan het grondrecht op 'bescherming van de persoonlijke levenssfeer' (art. 10, lid 2 Grondwet). De wet bevat normen voor de registratie en verwerking van persoonsgegevens. Registratie en verwerking kunnen plaatsvinden in zowel geautomatiseerde als systematische maar niet geautomatiseerde verzamelingen van persoonsgegevens. 'Belangrijk in de WPR is de aanvullende regelgeving van de in de wet gestelde globale normen. Deze vindt plaats door de houders van persoonsregistraties zelf. De vorm waarin deze zichzelf regulerende activiteit wordt gegoten is door de wet bepaald. Ze loopt synchroon met een indeling naar typen van houders: organisaties van bedrijfssectoren kunnen hun regulering neerleggen in een gedragscode, (semi-) overheidsorganen in reglementen, beroepen en bedrijven hebben een aanmeldingsplicht bij de Registratiekamer. De Registratiekamer is een adviesorgaan van de regering dat tevens toezicht moet houden 'op de werking van persoonsregistraties' overeenkomstig het bij en

krachtens de WPR bepaalde en 'in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen'(art. 37 WPR).

Soort zelfregulering

Ten behoeve van deze wet deed de regering een beroep op het concept 'zelfregulering'. Het is een vorm van *gejuridiseerde zelfregulering*, zeggen de Twentse juristen De Jong en Van Schooten. Eijlander e.a. (2000: 74) spreken van *voorwaardelijke zelfregulering*.

Deze wet is onderzocht door De Jong en Van Schooten (1994), en Overkleef-Verburg (1995).

De Jong en Van Schooten omschrijven zelfregulering als: 'autonome partijen die niet tot het openbaar bestuur behoren, rechtens bindende besluiten tot stand brengen, die betrekking hebben op publieke belangen en naar hun aard regelgeving, uitvoering, controle of handhaving kunnen betreffen' (1994: 45). Dat is een verwoede poging om zelfregulering onder de juridische vlag te trekken.

Waaruit blijkt die zelfregulering in relatie tot persoonsregistratie?

De wet biedt aan 'representatieve organisaties' de mogelijkheid om zelf een gedragscode vast te stellen ten aanzien van bescherming van persoonsregistraties in de betreffende sector, maar de wetgever houdt wel een stok achter de deur indien zich de situatie voordoet dat er geen gedragscode tot stand komt of de wel opgestelde gedragscode gebreken vertoont.

De Jong en Van Schooten menen dat het zelfreguleringsconcept met betrekking tot de Wet Persoonsregistratie niet consequent wordt toegepast. 'Zelfregulering is blijkbaar nooit wat zij aanvankelijk lijkt te zijn', stellen zij.

Literatuur over persoonsregistratie en zelfregulering

- Slaa, P., Overheid en persoonsregistratie, in: *Beleid en Maatschappij*, dec. 1985, pp. 333-343.
- Jong, H.M. de, en H. van Schooten, *Zelfregulering in de Wet Persoonsregistraties*, in: *Beleidswetenschap*, 1994, nr. 1, pp. 45-63.
- Overkleef-Verburg, G., *De Wet persoonsregistraties: norm, toepassing en evaluatie*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.
- Ziegler-Jung, B.R., *Elementen van reflexief recht in de WPR?*, in: Huls, N.J.H. en H. Stout (red.), *Reflecties op reflexief recht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1992, pp. 131-142.

Casus: Zelfregulering en de verzekeringsbranche

Hoe staat het met zelfregulering in een branche? We nemen het Verbond van Verzekeraars als voorbeeld. Dat verbond is ook wel de verzekeraarslobby genoemd. De verzekeraars laten zich in met

levensverzekeringen, met gezondheid (ziekttekostenverzekeringen), met inkomen (loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid).

Een onafhankelijke toetsingscommissie publiceerde medio 2000 een onderzoek naar de naleving van *Code rendement en risico*. Dat reglement is door de verzekeringsbranche zelf opgesteld om het gejk tegen consumenten die overwegen om een levensverzekering kopen tegen te houden. De conclusie van dit onderzoek is dat verzekeraars het gejk niet kunnen laten. Zo gezien schrijft het onderzoek een zwarte bladzijde in het Handboek voor Zelfregulering, aldus Kalshoven (VK, 010700).

Wat is er dan raar? We volgen Kalshoven letterlijk. Citaat:

‘Consumenten die naast hun AOW en hun bedrijfs(tak)pensioen extra willen sparen voor hun oude dag – en dat worden er steeds meer, stelde het Centraal Planbureau nog eens (in een recente studie) -, vinden in de Nederlandse verzekeraars gretige aanbieders. Hun aanbod zou eigenlijk slechts om twee zaken moeten draaien. Een: gegeven het door de consument gewenste risico een superieur rendement op de ingelegde premies. Twee: lage uitvoeringskosten’.

Vervolgcitaat: ‘In de praktijk richten verzekeraars zich op twee geheel andere zaken, namelijk op het zoeken naar manieren waarop de consument een fiscaal voordeel kan genieten – motto: naai Zalm een oor aan – en op het voor de consument verbergen van feitelijke informatie over hun produkten – motto: wat niet weet, wat niet deert’.

‘Dat fiscale gedoe is met ingang van 1 januari 2001 goeddeels afgelopen: de overheid was het opruien van belastingbetalers door de verzekeraars zat en verzoon een nieuw belastingstelsel. Natuurlijk heeft de totstandkoming hiervan ook andere oorzaken, maar de bedenkers Gerrit Zalm (..) en Willem Vermeend (..) waren zeer expliciet in hun mening over verzekeraars: ze ergerden zich bont en blauw aan hun schreeuwerige oproepen tot belastingontwijking en wilden daaraan een einde maken’, aldus Kalshoven.

‘De tweede gepercipieerde hoofdtaak van de verzekeraars – het dom houden van hun klanten – werd in 1997 wel zorgelijk gevonden, maar nog niet vatbaar geacht voor wettelijke maatregelen. De verzekeraars moesten eerst de kans krijgen om orde te scheppen in eigen huis: *zelfregulering*’. De *Code Rendement en Risico* die hiervan het – bescheiden – resultaat was, moest aan de ergste uitwassen van collectieve verzekeraarsleugens een einde maken. Nederland maakte kennis met de zin: ‘In het verleden behaalde rendementen bieden geen garanties voor de toekomst’. Maar de verzekeraars, zo bleek (..) , zijn zelfs niet in staat de zelf opgestelde, bepaald niet ambitieuze code behoorlijk uit te voeren. Volgens voorzitter H. Neeleman van de Toetsingscommissie was de situatie het eerste halfjaar van de evaluatie ‘dramatisch slecht’ en ‘onacceptabel’. Na ‘indringend optreden’ van de commissie trad enige verbetering in. Maar nog altijd verdoezelen de verzekeraars risico’s (beleggen heeft in verzekeringsland eufemistisch sparen), stellen ze de toekomst te fraai voor (‘vertwintigvoudig uw geld voor 1 april’) en weigeren ze hun klanten inzicht te geven in ingehouden kosten en daadwerkelijk behaalde rendementen. De achterban van Erik Fischer, kortom, heeft alle kenmerken behouden van een roversbende. Gerrit Zalm (minister van Financiën in 2000, in het kabinet-Kok II) doet er verstandig aan de sector ook op dit punt domweg aan wettelijke regels te binden. De levensverzekeraars kunnen dan in een hopelijk snel proces van reclassering en resocialisering leren werken voor de kost: in alle openheid concurreren op goede rendementen en lage kosten’.

‘Verzekeraars en spaargeld: op dit moment een ongelukkige combinatie. Maar geldt dat niet evenzeer voor de manier waarop de verzekeraars zich bemoeien met onze gezondheid en ons inkomen? In grote lijnen wel. Net als de levensverzekeraars lijken de ziektekosten- en de inkomensverzekeraars hun energie niet (maatschappelijk) nuttig te gebruiken’. ‘De regiefunctie van de verzekeraars in de gezondheidszorg – zij zijn via de ziektekostenverzekeringen de schakel tussen de zorgaanbieders en

de consument – lat sterk te wensen over, vinden vriend en vijand. Keer op keer worden plannen verzonden die deze regiefunctie moet versterken – tevergeefs. Ter verdediging van de ziektekostenverzekeraars dient hier onmiddellijk te worden bij verteld dat de overheid het de verzekeraars ook niet makkelijk maakt. In tegenstelling tot de ondergereguleerde sector ‘leven’, verdwalen de zorgverzekeraars in een oerwoud aan wetten, regels en afspraken. Maar deze nuancering laat onverlet dat het de ziektekostenverzekeraars ten enenmale ontbreekt aan de ambitie de zorg doelmatiger te maken. Het enige antwoord van de sector op hogere kosten is het verhogen van de premies van de klanten. Knap hoor’.

‘De inkomensverzekeraars tenslotte brandden wel van ambities om grote delen van de sociale zekerheid over te nemen van de overheid, maar raakten gefrustreerd toen de overheid terugkwam op de ambitieuze privatiseringsplannen. Met de brokken die hen zijn toegeworpen – een groot stuk van de oude Ziektewet, een partje van de WAO – boekten ze vooralsnog geen spectaculaire resultaten’.

‘Als branche, kortom, schietende verzekeraars te kort, een manco dat onvoldoende bestreden wordt door het kabinet - Kok’ . Einde citaat.

Literatuur

- Kalshoven, F., De roversbende van Erik Fischer, in: Volkskrant, 1 juli 2000.

Literatuur over zelfregulering

- Busshoff, H. (Hrsg.), Politische Steuerung, Nomos, Baden-Baden, 1992.
- Driel, M. van,, Zelfregulering, Kluwer, Deventer, 1989.
- Eijlander, Ph. (red.), De wet stellen, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Eijlander, Ph. e.a. (red.), Overheid en zelfregulering, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Eijlander, Ph. en W. Voermans, Wetgevingsleer, W. Tjeenk Willink, Deventer, 1999.
- Eijlander, Ph., Het maken van keuzen in het actuele wetgevingsbeleid in termen van overheidsregulering en zelfregulering, in: Boorsma, P.B. e.a. (red.), Prioriteitstelling in het openbaar bestuur, Twente Universty Press, Enschede, 1997, pp. 43-55 (hierin: kwaliteitswet zorginstellingen).
- Eijlander, Ph., R.A.J. van Gestel, P. Gilhuis e.a., Perspectieven op wetgeving, in: RegelMaat, 2000, nr. 2, pp. 68-88.
- Frissen, P., Zelfregulering en besturingsconcepties, in: Eijlander, Ph., P. Gilhuis en J. Peters (red.), Overheid en zelfregulering, Zwolle, 1993, pp. 169-177.
- Frissen, P.H.A., Besturingsconcpeties, recht en wetgeving, in: Backx, H. (red.), Recht doen door wetgeving, Tjeenk Willink, Zwolle, 1990, pp. 13-28.
- Geelhoed, L., Van regulering en deregulering naar zelfregulering, in: Wirtz, C. (red.), Wetgeving en zelfregulering, Amsterdam, 1987, pp. 3-21.
- Gestel, R. van, en Ph. Eijlander (red.), Markt en wet, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Gestel, R.A.M. van, Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven, Kluwer, Deventer, 2000.
- Hoefnagel, E.W.J., De handel in visvangstrechten in Nederland, in: Beleid en Maatschappij, 1993, pp. 286-294.

- Huls, N. en H. Stout (red.), Reflecties op reflexief recht, W. Tjeenk Willink, Zwolle 1992.
- Huls, N.J.H., Zelf- en overheidsregulering in het bankwezen, in: RegelMaat, 1987, nr. 1, pp. 9-15.
- Klink, B. van, De wet als symbool – Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1998.
- Overkleef-Verburg, G., De Wet persoonsregistraties: norm, toepassing en evaluatie, Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.
- Peppel, R.A. van de, Convenanten en de binding van de doelgroep, in: Bestuurskunde, 1992, nr. 5, pp. 238-247.
- Peppel, R.A. van de, Het covenant Koolwaterstoffen 2000, in: Pröpper, I.M.A.M. en M. Herweijer (red.), Effecten van plannen en convenanten, Kluwer, Deventer, 1992, pp. 219-235.
- Peppel, R.A. van de, Naleving van milieurecht - Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie, Kluwer, Deventer, 1995 (diss.).
- Reneman, D.D., Selfreference and policy succes, Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam, 1998 (diss.).
- Schmidt-Preuss, M., Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, Berlin, 1997.
- Schrooten – Van der Meer, J., Regelvorming in de rechtsstaat, Enschede, 1998.
- Stout, H. e.a., Een inleiding op het autopoietische denken van G. Teubner, in: Regelmaat, 1993, nr. 1, pp. 3-9.
- Stout, H., De betekenissen van de wet, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994 (diss.).
- Stout, H.D. en A.J. Hoekema (red.), Onderhandelend bestuur, W. Tjeenk Willink, 1994.
- Veld, R.J. in 't (red.), Sturingswaan en ontzuivering, Lemma, Utrecht, 2000.
- VROM-raad, Advies over de sturing van een duurzame samenleving, Den Haag, 1998.
- Witteveen, W., P. van Seters en G. van Roermund (red.), Wat maakt de wet symbolisch?, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991.

C Uitwerking

11 Belangenverstremgeling in het bestuur

Onder de titel 'Van Simpelveld naar Winsum- Nieuw licht op belangenverstremgeling en deelname aan stemmingen' publiceerde Cees Versteden in november 2002 in De Gemeentestem een artikel dat hier letterlijk en met toestemming van de auteur is overgenomen.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft medio 2002 een uitspraak gedaan die ingrijpende gevolgen heeft voor het voorbereiden en nemen van besluiten van gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders, maar ook van andere organen van gemeenten en andere overheden.

De Afdeling heeft vier jaar na de uitspraak Simpelveld het aantal gevallen waarin een lid van de gemeenteraad - en daarmee ook een wethouder - zich van stemming moet onthouden wegens het in het geding zijn van oneigenlijke belangen drastisch uitgebreid. Dit is het gevolg van het feit dat de Afdeling op het deelnemen aan een stemming niet alleen artikel 28 Gemeentewet van toepassing acht maar ook artikel 2:4 Awb alsmede van de uitleg die de Afdeling aan dit artikel geeft. Indien een belang van een lid in het geding is, ongeacht of het om een echt persoonlijk belang gaat, dient hij zich van medestemmen te onthouden. Daarbij is bovendien niet bepalend of daadwerkelijk van belangenverstremgeling sprake is; ook indien de schijn daarvan bestaat moet het lid afzien van deelname aan de stemming. Er is dus niet alleen van een aanzienlijke uitbreiding van het aantal gevallen van stemonthouding sprake, ook is op voorhand niet met redelijke zekerheid meer vast te stellen of een lid zich moet onthouden.

De Afdeling gaat er bovendien van uit dat het, anders dan bij artikel 28 Gemeentewet, ten aanzien van de naleving van artikel 2:4 Awb een zaak van de raad is zorg te dragen voor naleving van de daarin opgenomen norm en dat de raad in dat kader een lid kan uitsluiten van deelname aan een stemming.

De uitspraak en de Awb-bepaling zijn niet alleen van belang voor deelname aan de besluitvorming in raden en colleges van burgemeester en wethouders. Zij hebben ook consequenties voor andere besluitvorming en invloedsuitoefening dan via stemmen. Dit geldt voor zowel bestuurders als ambtenaren.

Deze uitspraak van de hoogste bestuursrechter zal in de concrete praktijk tot veel onzekerheid en discussies leiden.

Een achterliggende oorzaak van deze wetgeving en jurisprudentie is dat de bestuursrechter het openbaar bestuur in navolging van de Awb te zeer benadert alsof het rechterlijke organen zijn.

Simpelveld

Op 20 februari 1998 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak over de reikwijdte van artikel 28 van de Gemeentewet, dat leden van de gemeenteraad verbiedt in bepaalde gevallen van belangenverstremgeling deel te nemen aan stemmingen. Dit is een raadslid onder meer verboden indien het een aangelegenheid betreft die hem, rechtstreeks of middellijk, persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken.

Het betrof de gemeente Simpelveld. De raad van deze gemeente had besloten met de Vereniging Koninklijke Harmonie Philharmonie te Bocholtz een overeenkomst aan te gaan strekkende tot het verlenen van gemeentelijke financiële steun voor de oprichting van een cultureel centrum. De raad besloot daartoe met de kleinst mogelijke meerderheid. Daarbij was de stem van een lid dat tevens voorzitter was

van de harmonie, doorslaggevend. Als bestuursvoorzitter had het raadslid een belangrijke rol gespeeld bij de voorbereiding van de overeenkomst. De Kroon¹ vernietigde het raadsbesluit. De Kroon was van oordeel dat het raadslid dusdoende als vertegenwoordiger van de harmonie bij de zaak betrokken was geweest en vernietigde daarom het raadsbesluit wegens strijd met artikel 28 van de Gemeentewet. Met een beroep op de ratio van artikel 28 was de Kroon van oordeel dat het daarin opgenomen begrip vertegenwoordiger ruim moest worden uitgelegd. Bij de beslissing op bezwaar werd het KB gehandhaafd². Het raadslid, de harmonie en de gemeente stelden beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze³ oordeelde op grond van de wetsgeschiedenis dat het begrip vertegenwoordiger in artikel 28 dient te worden uitgelegd in civielrechtelijke en dus beperkte zin⁴. Nu vaststond dat het raadslid statutair niet (alleen) als vertegenwoordiger van de vereniging kon optreden en deze dus ook niet rechtens kon binden, was de Afdeling van oordeel dat geen sprake was geweest van vertegenwoordiging in de zin van artikel 28 Gemeentewet. Op deze grond vernietigde de Afdeling het KB, hoewel zij vaststelde dat het raadslid wel ten minste de schijn van belangenverstrengeling had gewekt. Belangenverstrengeling is, zoals uit de wetsgeschiedenis ook blijkt, de achtergrond van artikel 28, maar dit verbiedt nu eenmaal slechts een bepaalde verschijningsvorm daarvan.

De Afdeling onderbouwde haar strikte uitleg met een paar principiële overwegingen als toegift: 'Daarnaast heeft de Afdeling bij haar oordeel betrokken dat artikel 28 van de Gemeentewet een inbreuk maakt op het fundamentele recht van leden van een gemeenteraad om aan een stemming deel te nemen. Zulk een bepaling dient strikt te worden uitgelegd. Ten behoeve van een zo ongehinderd mogelijk functioneren van een vertegenwoordigend lichaam, is de Afdeling verder van oordeel dat voor beantwoording van de vraag wanneer het maken van een dergelijke inbreuk in de rede ligt, objectieve criteria dienen te gelden, welke zoveel mogelijk op eenduidige wijze op een concreet geval kunnen worden toegepast. De door Verweerster voorgestane, ruimere uitleg van de term 'vertegenwoordiger', in het licht van de ratio van artikel 28 van de Gemeentewet, zou voorts, met name in kleinere gemeenten, kunnen leiden tot min of meer frequent terugkerende inperkingen van het stemrecht van leden van de gemeenteraad die tevens bestuurslid zijn van een privaatrechtelijke rechtspersoon en die zich in die hoedanigheid bezig houden met aangelegenheden die tevens in een raadsvergadering onderwerp van stemming

¹ KB 19 december 1995, Stb. 1996, nr. 22, Gst. (1996) 7032, 3. Zie hierover mr. E. Brederveld, Verboden deelneming aan stemming in de raadsvergadering. Stemmingmakerij over artikel 28 Gemeentewet, in datzelfde nummer van de Gst.

² KB 27 augustus 1997, Stb. 455. Zie hierover mr. E. Brederveld, Simpelveld: bona causa triumphat! Afdeling bestuursrechtspraak zet 'verboden deelneming aan stemming in raadsvergadering' in het juiste licht, Gst. (1998) 7072, 1.

³ AbRS 20 februari 1998, Gst. (1998) 7072, 3, AB 1998, 269, m.n. GJ; JB 1998/76, m.n. R.J. Schlössels.

⁴ Aldus ook Brederveld in Gst 7072 (vgl. noot 2).

kunnen uitmaken. Daarbij ontbreekt in dat geval een objectief , in de praktijk goed hanteerbaar criterium’.

Winsum

Onlangs heeft de Afdeling een uitspraak gedaan die op het meestemmen door raadsleden en op de theorie van de Afdeling met betrekking tot artikel 28 een totaal ander licht werpt⁵.

Het ging om het verlenen van vrijstelling als bedoeld in het toenmalige artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor de bouw van een gemaalgebouw en schutsluis in de gemeente Winsum door het waterschap Noorderzijlvest. De raad van de Groningse gemeente had met de kleinst mogelijke meerderheid tot het verlenen van de vrijstelling besloten. Daarbij was de stem doorslaggevend van een raadslid (de heer Woltersom) dat tevens juridisch medewerker van het waterschap was en in die hoedanigheid intensief bij de voorbereiding van het bouwplan en de bouwaanvraag voor het object betrokken was geweest. Brieven waren van zijn hand, zijn naam stond als behandelend ambtenaar op stukken vermeld, hij had namens het waterschap deelgenomen aan het werk van een overleggroep en twee gemeentelijke commissies met betrekking tot dit onderwerp en had deelgenomen aan besprekingen met belanghebbenden.

Tegen het vrijstellingsbesluit en het besluit tot het verlenen van de bouwvergunning was bezwaar gemaakt en vervolgens beroep ingesteld door de Stichting Behoud Schaphalsterzijl en de Stichting Marnelandschap, die zich o.a. verzetten tegen de locatie van het object. De zaak kwam uiteindelijk te dienen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

‘Vertegenwoordiger’

Ook hier rees allereerst de vraag of het deelnemen aan de stemming door bedoeld raadslid in strijd was met artikel 28 van de Gemeentewet. Daarbij was het aspect aan de orde waar het ook in 1998 om draaide: was het raadslid als vertegenwoordiger bij de zaak betrokken geweest? Op dat punt handhaafde de Afdeling het standpunt dat zij in de zaak-Simpelveld had ingenomen, namelijk dat bepalend was of het raadslid in deze zaak in civielrechtelijke zin als vertegenwoordiger van de rechtspersoon waterschap was opgetreden.

Bij de beantwoording van de vraag of dit het geval was geweest ging het er volgens de Afdeling om of betrokkene uit hoofde van zijn functie binnen het waterschap bevoegd was het waterschap in civielrechtelijke zin te vertegenwoordigen. Dat was volgens de Afdeling niet het geval, immers: ‘Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat Woltersom ambtenaar is binnen het waterschap en niet functionaris binnen het beslissende bestuursorgaan van het waterschap en dat hem uit dien hoofde geen vertegenwoordigingsbevoegdheid toekomt’. De Afdeling lijkt hier niet af te wijken van haar benadering in de zaak Simpelveld. Kijkt men heel precies goed

⁵ Het betreft AbRS 7 augustus 2002, in dit nummer afgedrukt onder nummer....

naar de formulering, dan rijzen er overigens wel vragen. De Afdeling wekt de indruk te menen dat men civielrechtelijk vertegenwoordiger van een waterschap kan zijn als ambtenaar met een opdracht als zodanig van de voorzitter dan wel als lid van ('functionaris binnen') een bestuursorgaan.

Als de Afdeling dat inderdaad zou menen, klopt de redenering niet. De wettelijke vertegenwoordiger van de rechtspersoon waterschap is de voorzitter. Hij kan met instemming van het dagelijks bestuur de vertegenwoordiging opdragen aan 'een door hem aan te wijzen persoon'. De aan te wijzen persoon kan zowel een ambtenaar als een lid van het bestuur zijn (en zelfs een persoon die niet bij het waterschap werkzaam is) (vgl. artikel 95 Waterschapswet). Anders dan de geciteerde zin van de Afdeling suggereert, is een lid van het dagelijks bestuur van het waterschap dus niet q.q. civielrechtelijk vertegenwoordiger van het waterschap. Afgezien van de voorzitter is men alleen vertegenwoordiger van de rechtspersoon waterschap indien men daartoe (met instemming van het dagelijks bestuur) een opdracht van de voorzitter heeft. Er kan hier sprake zijn van een slip of the pen, maar de niet direct nodige invoeging van de bestuurdersfunctie in de zin en de onwaarschijnlijkheid dat de Afdeling zo'n fout maakt, kunnen de precieze lezer op de gedachte brengen dat het niet helemaal onmogelijk is dat de Afdeling anders geoordeeld zou hebben indien het raadslid lid van het dagelijks bestuur van het waterschap zou zijn geweest. Maar als dat zo zou zijn, zou de Afdeling haar opvatting over de betekenis van het begrip vertegenwoordiger in artikel 28 hebben moeten herzien en dat zou dan, naar we mogen veronderstellen, op een andere, helderdere manier zijn gebeurd. Vooralsnog houd ik het erop dat de Afdeling ten aanzien van de betekenis van het begrip vertegenwoordiger in artikel 28 Gemeentewet nog steeds op het standpunt staat dat dit in de beperkte civielrechtelijke zin moet worden opgevat⁶. In de zaak Winsum betrof het een ambtenaar, aan wie door de voorzitter niet de civielrechtelijke vertegenwoordiging van het waterschap was opgedragen, en dus was er wat dit punt betreft geen belemmering voor het deelnemen aan de stemming in de gemeenteraad.⁷

Artikel 2:4 Awb

Appellante had ook artikel 2:4 van de Awb in stelling gebracht. De Afdeling ging dus vervolgens na of dit artikel geschonden was. Zij redeneerde daarbij als volgt.

⁶ Ik ga er tevens van uit dat ook geen gewijzigde zienswijze schuilt in het feit dat de Afdeling hier (zie de tekst van de uitspraak) als vertegenwoordiger aanmerkt degene die 'alleen of samen met anderen' bevoegd is de rechtspersoon te vertegenwoordigen, terwijl de voorzitter van de vereniging in de zaak-Simpelveld niet als vertegenwoordiger werd aangemerkt, omdat hij de vereniging niet in zijn eentje maar slechts samen met een ander kon vertegenwoordigen. Het is niet onbelangrijk nauwkeurig te zijn in de formulering.

⁷ De civielrechtelijke vertegenwoordiging van de gemeente is op gelijke wijze geregeld als die van het waterschap, met dien verstande dat de burgemeester voor de opdracht van de vertegenwoordiging aan een ander geen instemming van het college van burgemeester en wethouders nodig heeft (vgl. art 171 Gw/176 Pw).

- Artikel 2:4 houdt in het eerste lid bestuursorganen voor dat zij hun taak zonder vooringenomenheid moeten vervullen. Volgens het tweede lid moet het bestuursorgaan ertegen waken dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Dit tweede lid strekt ertoe een waarborg te bieden voor naleving van de norm in het eerste lid. Daartoe wordt het bestuursorgaan een zorgplicht opgelegd die in elk geval inhoudt dat het bestuursorgaan moet voorkomen dat ten gevolge van vermenging van persoonlijke en bestuurlijke belangen bij de betrokken personen van vooringenomenheid sprake is.

- Een persoonlijk belang is blijkens de memorie van toelichting ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen.

- Omdat artikel 2:4 een waarborg inhoudt voor de burger, dient ingevolge het tweede lid ook de schijn van belangenverstrengeling te worden vermeden. Van een dergelijke schijn is hier geen sprake. De raad, in feite zijn leden, moet(en) bij de afweging van belangen ten aanzien van alle af te wegen belangen even afstandelijk staan.

Een lid dat er onmiskenbaar blijk van heeft gegeven uit hoofde van een andere functie te staan voor het belang van het waterschap, wekt naar de burger de sterke schijn niet onbevangen te staan ten opzichte van alle af te wegen belangen.

- Dit had voor de gemeenteraad aanleiding behoren te zijn te voorkomen dat over de vrijstelling werd besloten met een kleinst mogelijke meerderheid, waarbij immers de stem van ieder lid de besluitvorming beslissend heeft beïnvloed.

Tot zover de redenering van de Afdeling bestuursrechtspraak, die om enig juridisch en praktisch-bestuurlijk en meer principiële commentaar vraagt.

'Persoonlijk belang'

De ruime uitleg die de Afdeling aan de term 'persoonlijk' in tweede lid van artikel 2:4 toekent, betekent dat deze bepaling voor degene die zich op de tekst baseert een verrassende dimensie heeft. In de toelichting bij het voorontwerp Awb, eerste tranche, werd nog uitgegaan van een betekenis die bij de term te plaatsen is. Daarbij draaide het om financiële en materiële belangen van bij de besluitvorming betrokkenen. Het was de Raad van State als wetgevingsadviseur die dit een te beperkte uitleg vond en de regering tot een ruimere benadering bracht^{8 9}.

Elzinga¹⁰ heeft er in Binnenlands Bestuur op gewezen dat een functioneel belang van een raadslid ook een persoonlijk belang kan worden, bijvoorbeeld indien het een

⁸ Zie PG Awb, eerste tranche, Alphen a/d Rijn 1993, blz. 178/179.

⁹ Deze achtergrond van artikel 2:4 geeft stof voor hen die de onafhankelijkheid van de Afdeling als rechter in twijfel willen trekken op grond van het feit dat zij ook als wetgevingsadviseur bij wetten betrokken is.

¹⁰ Prof. Mr. D.J. Elzinga, Stemonthouding raadsleden moet uitzondering blijven, binnenlandsbestuur.nl, 2002/22, blz. 27. Idem in het advies dat Elzinga in deze zaak heeft uitgebracht aan het bestuur van het waterschap..

medewerker van een andere overheid betreft die voor schade aan zijn carrière moet vrezen indien hij bij de stemming niet het belang van die andere overheid behartigt. Maar tot die situatie is de werking van artikel 2:4 volgens de Afdeling – en de memorie van toelichting – niet beperkt. Elk ander belang dan het belang dat het overheidsorgaan te behartigen heeft valt onder het begrip persoonlijk belang en moet dus buiten de deur worden gehouden. Van zo'n tegenstrijdig belang is reeds sprake indien een raadslid meestemt over een zaak waarbij een stichting belang heeft, van het bestuur waarvan hij deel uitmaakt.

Zou de Afdeling artikel 2:4 Awb en haar huidige zienswijze daaromtrent bij de zaak *Simpelveld* betrokken hebben, dan zou zij daar in 1998 ongetwijfeld tot een andere conclusie zijn gekomen.

De benadering in de memorie van toelichting en de uitspraak van de Afdeling betekenen dat persoonlijk belang eigenlijk moet worden gelezen als persoonlijk of functioneel belang. En dit is zelfs nog een te beperkte omschrijving; ook anderszins mag er geen tegenstrijdig, betrokkene regarderend, belang in het geding zijn. Het geeft naar mijn mening geen blijk van goede wetgeving dat de verruiming van de uitleg van het begrip persoonlijk in de memorie van toelichting niet gepaard is gegaan met een dienovereenkomstige aanpassing van de tekst van artikel 2:4, tweede lid. De afstand tussen de tekst en de bedoelingen is nu te groot geworden om nog van transparante wetgeving te kunnen spreken.¹¹ Het is trouwens ook geen fraai staaltje van wetgeving indien een zo aanzienlijke verruiming van de strekking van een bepaling via een toelichtende tekst wordt aangebracht, waarbij immers minder het maken van een afgewogen normstelling voor ogen staat dan bij het formuleren van een wettekst het geval is. In het verlengde hiervan is het de vraag of de rechter in een geval als dit niet terughoudend moet zijn met het volgen van de toelichtende tekst bij zijn uitleg van de wet.

Schijn; vooringenomenheid

De Afdeling verwijderd zich nog verder van de tekst van de wet door niet slechts bepalend te achten of van belangenverstrengeling feitelijk sprake is, maar mede of de *schijn* daarvan aanwezig is. Deze stap zet de Afdeling op grond van het feit dat in het tweede lid een waarborg voor burgers is neergelegd.

Deze redengeving voor deze rechterlijke uitbreiding van de norm van artikel 2:4 is niet overtuigend. Er zijn veel bestuursrechtelijke normen die waarborgen voor burgers inhouden. Dat is geen legitimatie voor een rechter om de normering uit te breiden.

De eis dat ook de schijn van belangenverstrengeling moet worden voorkomen sluit aan bij eerdere incidentele jurisprudentie van de bestuursrechter¹², bij de norm die in

¹¹ Het is dus ook geenszins onbegrijpelijk dat Elzinga in zijn advies aan het bestuur van het waterschap uitgaat van een strikte uitleg van het begrip persoonlijk in artikel 2:4, tweede lid, Awb, conform datgene wat er in artikel 28 Gemeentewet onder moet worden verstaan.

¹² Zie bijvoorbeeld ARRS 16 juni 1983, AB 1983, 486, m.nt. J.H.v.d.V. Het betrof hier uiteraard niet de toepassing van artikel 2:4 Awb, dat toen nog niet bestond.

wrakingsjurisprudentie met betrekking tot rechters alsmede bij de Procola-uitspraak van het Europese Hof inzake de positie van de Luxemburgse Raad van State.^{13 14} Bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van feiten of omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen leiden¹⁵ wordt bij ons mede rekening gehouden met schijn van partijdigheid, in die zin dat een objectief gerechtvaardigde twijfel over de onpartijdigheid van de rechter ertoe kan leiden dat deze van een zaak wordt afgehaald.¹⁶

Het feit dat schijn van onpartijdigheid voor de al dan niet handhaafbaarheid van een rechter in een zaak doorslaggevend kan zijn, wil nog niet zeggen dat men schijn van belangenverstremgeling kan poneren als reden om een lid van een politiek of bestuurlijk orgaan het recht te ontzeggen om over een zaak mee te stemmen. Natuurlijk verdient ook schijn van belangenverstremgeling in de bestuurlijke sfeer serieuze aandacht en zal deze soms aanleiding moeten geven tot maatregelen, maar anders dan in de sfeer van de rechtspraak meen ik dat een raadslid en een wethouder het recht hebben aan een stemming deel te nemen zo lang niet vaststaat dat daadwerkelijk van belangenverstremgeling sprake is. De aard van de rechterlijke functie is een andere dan die van een volksvertegenwoordiger of een bestuurder en dit verschil brengt met zich dat bij deze laatsten aan schijn in het algemeen minder gewicht kan worden toegekend. De aard van rechtspraak brengt met zich dat schijn van onpartijdigheid al prohibitief kan zijn.

Dat (leden van) bestuursorganen door de Afdeling over één kam geschoren worden met rechters, blijkt ook uit de passage waarin de Afdeling het heeft over de belangenafweging: 'De raad, in feite zijn leden, moet(en) ten aanzien van alle af te wegen belangen even afstandelijk staan...'. Dat geldt voor een rechter, maar ook voor een bestuursorgaan? Als het gaat om een bij de afweging in het geding zijnd belang van de ene burger tegenover dat van een andere burger kan men dat zeggen, maar bij het nemen van bestuurlijke beslissingen gaat het er meestal om dat bijzondere belangen van justiciabelen moeten worden afgewogen tegen algemene belangen, waarbij het aan het bestuursorgaan is aan het algemeen belang een bepaald groter of kleiner gewicht toe te kennen. Dat is de essentie van het besturen. Het bestuur heeft de zorg voor het algemeen belang. Dat recht mag de rechter het bestuur ook niet ontnemen; hij moet op dat punt ten opzichte van de bestuurlijke oordeelsvorming een grotere afstand in acht nemen dan ten aanzien van aspecten, de rechtmatigheid betreffende. Men kan dus niet zeggen dat het bestuursorgaan even afstandelijk staat ten opzichte van alle in het geding zijnde belangen. Doet men dat wel, dan miskent men de eigen aard van het besturen. De wetgever en de rechter

¹³ De verwijzing naar het voor de rechtspraak geldende beginsel dat een rechter geen rechter in eigen zaak mag zijn, vond in de MvT ook uitdrukkelijk plaats (PGAwb, eerste tranche, blz. 179).

¹⁴ EHRM 28 september 1995. Zie hierover prof. mr. N.S.J. Koeman, De gevolgen van de Procola-uitspraak voor Nederland, NTB 1996, blz. 97 e.v.

¹⁵ Vgl. artikel 8:15 Awb

¹⁶ Zie over deze materie mw. mr. C.J.A.M. Merx in Algemene wet bestuursrecht, losbl., Elsevier, commentaar bij artikel 8:15.

dienen het bestuur geen onpartijdigheid op te dringen, zoals ook in deze uitspraak gebeurt in het kader van de onderbouwing dat ook de schijn van onpartijdigheid moet worden vermeden.

In verband met het vorenstaande kan worden verwezen naar de recente verwikkelingen in de gemeente Drimmelen¹⁷. Een raadslid dat zich sterk beijverd had om sluiting van het plaatselijke zwembad in het kader van de bezuinigingen te voorkomen en in dat kader betrokken was bij de oprichting van een stichting, mocht volgens de burgemeester op grond van de uitspraak-Winsum niet deelnemen aan de stemming over dit onderwerp in de gemeenteraad. Voor een rechter zou zo'n engagement betekenen dat hij in een geding over de zaak niet meer zou kunnen optreden. De opstelling van de burgemeester, die eenzelfde gedragslijn voor het raadslid wenste, lag in de lijn van de uitspraak-Winsum; het was niet onlogisch dat hij er deze consequentie uit trok. Het is echter duidelijk dat we dan moeten spreken van een onrealistische en bedenkelijke inbreuk op het functioneren van de lokale democratie.

Het is een meer algemeen probleem van de Awb en onder andere van artikel 2:4, eerste lid, dat het besturen teveel wordt benaderd alsof het rechtspraak is¹⁸. In politiek en bestuur is per definitie sprake van vooringenomenheid. Men staat ergens voor, probeert daarvoor stemmen te krijgen en als dit gelukt is is men gelegitimeerd en gehouden zijn idealen te vertalen in bestuursdaden. Dat is een politieke wet. De juridische randvoorwaarden die hierbij in acht moeten worden genomen mogen niet zover gaan dat zij het besturen deze constitutioneel fundamentele wetmatigheid ontnemen. Dit laatste doet artikel 2:4, eerste lid, Awb in strikte zin. Voor een verbod van vooringenomenheid is alleen plaats daar waar het besturen uit pure toepassing van wettelijke regels bestaat, zonder dat daarbij ruimte voor politieke/beleidsmatige inkleuring is gelaten.

Awb en Gemeentewet

Een ingrijpend punt in deze uitspraak is de inbreuk die deze maakt op het stelsel van de Gemeentewet, waarvan artikel 26 Gemeentewet een uitdrukking is.¹⁹

Het was de Afdeling zelf die in 1998 in de zaak Simpelveld nog het fundamentele recht van het raadslid om deel te nemen aan stemmingen benadrukte, de eis van objectieve begrenzing van inbreuken daarop baseerde en daaruit de eis van een strikte uitleg van artikel 28 afleidde, terwijl zij ook wees op praktische problemen die een ruime uitleg van het begrip vertegenwoordiger voor het functioneren van

¹⁷ Zie binnenlandsbestuur.nl 13 september 2002, blz. 9. Zie ook Stemuitsluiting wordt een probleem van Elzinga in binnenlandsbestuur.nl van 27 september 2002, blz. 39.

¹⁸ Dit is mede de achtergrond van de juridiseringsdiscussie.

¹⁹ Dit is niet de eerste deuk in de Gemeentewet die de Awb veroorzaakt. Zo leidt het feit dat de Awb aan het begrip besluit een heel specifieke, van het spraakgebruik afwijkende betekenis heeft gegeven, ertoe dat de Gemeentewet en de bestuurspraktijk zich bij de gangbare hantering van het besluitbegrip in allerlei bochten moeten wringen om steeds duidelijk te maken dat niet een Awb-besluit is bedoeld. Ook bij de overbrenging van de toezichtbepalingen van de Gemeentewet naar de Awb ging men voorbij aan de eigen betekenis van toezicht in het gemeenterechtelijk kader.

gemeenteraden, in het bijzonder in kleinere gemeenten, kon hebben. Deze opvatting was voor de Afdeling aanleiding om de Kroon, die een ruimere benadering voorstond, te corrigeren. Deze benadering van de Afdeling is in het stelsel van de Gemeentewet een logische. De vraag in welke gevallen een gekozen lid van een orgaan van zijn – inderdaad fundamenteel te achten – stemrecht moet afzien dient door de wet te worden bepaald. Daarom somt artikel 28 heel precies de gevallen op waarin het raadslid zich van medestemmen moet onthouden. Voor een extensieve interpretatie van artikel 28 Gemeentewet en vergelijkbare bepalingen is daarom ook geen plaats. En ten aanzien van de vraag of een raadslid aan een stemming mag deelnemen geeft de wet rechtstreeks uitsluitel. De beantwoording ervan is niet in handen gelegd van de voorzitter of de gemeenteraad. Dit is ook daarom van groot belang omdat uitsluitend op grond van objectieve factoren een raadslid het stemrecht mag worden ontzegd en elk risico dient te worden vermeden dat (partij)politieke motieven en machinaties daarbij een rol spelen.

Door de uitspraak-Winsum wordt aan de precieze vermelding van de uitzonderingen op het stemrecht de algemene en voor interpretatie vatbare algemene norm van artikel 2:4, tweede lid, Awb toegevoegd, waarbij het bovendien de raad is die in concreto zou moeten uitmaken of een lid wel of niet aan de stemming mag deelnemen. Veel interpretatiekwesies kunnen zich bijvoorbeeld voordoen rond het begrip persoonlijk belang, nu daar bij gebrek aan een objectief houvast een mer à boire aan belangen en situaties onder kan vallen en raadsleden met een andere politieke signatuur en anderen die hun zin willen krijgen (de schijn van) belangenverstrengeling als wapen zullen gaan hanteren.

Met name het feit dat het punt in het bijzonder aan de orde is ingeval de stem van betrokkene doorslaggevend kan zijn (hierover verderop nader) en het feit dat bij de besluitvorming in de raad partijpolitieke belangen in het geding zijn, maakt dit tot een extra heikele aangelegenheid.

De vraag rijst trouwens hoe de Afdeling ertoe is kunnen komen artikel 2:4 Awb deze inbreuk te laten maken op het tot nu toe gekoesterde stelsel van de Gemeentewet, indien men zich realiseert dat de regering in dezelfde memorie van toelichting bij de Awb uitdrukkelijk is ingegaan op de verhouding tussen de artikelen 2:4 Awb en 28 (toen nog 52) Gemeentewet en daarbij stelde dat artikel 52 Gemeentewet ten opzichte van artikel 2:4 Awb als een *lex specialis* moet worden gezien. Dit kan m.i. niets anders betekenen dan dat ervan werd uitgegaan dat artikel 2:4 niet kan derogeren aan artikel 28. Daarvan is sprake indien het aantal gevallen waarin een raadslid zich van medestemmen moet onthouden wordt uitgebreid. De Afdeling legt deze kennelijke bedoeling van de wetgever naast zich neer, zonder er een woord aan te wijden. De regering beseft kennelijk dat men niet via een algemene bepaling als die van artikel 2:4, tweede lid, de met zorg in de daarvoor dienende Gemeentewet geregelde inperking van het stemrecht van raadsleden open kon breken.²⁰

²⁰ Elzinga ziet artikel 28 Gemeentewet in zijn advies aan het bestuur van het waterschap (zie noot 9) ook als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 2:4 Awb, zonder dat hij daarbij de bewuste passage in de memorie van toelichting aanvoert. Hij baseert zijn opvatting op het uitputtende karakter van artikel

De vraag in welke gevallen een raadslid van zijn fundamentele recht op deelname aan stemmingen moet afzien is het domein van de Gemeentewet en dat dient zo te blijven. Indien meer algemene waarden en normen van de Awb of veranderde inzichten met zich brengen dat de inperking heroverwogen dient te worden, dient dat te worden geëffectueerd via een zorgvuldig wetgevingsproces binnen het kader van de Gemeentewet, niet in het algemene kader van de Awb en noch minder door middel van extensieve jurisprudentie op grond van de Awb. Op die wijze is ook verzekerd dat eventuele wijzigingen met het nodige gevoel voor het functioneren van het openbaar bestuur in het algemeen en het lokaal bestuur in het bijzonder worden afgewogen.²¹

In dit nummer van de Gemeentestem wordt tevens de uitspraak van de Afdeling van 31 juli 2002 betreffende de gemeente Oosterhout gepubliceerd. Het betrof hier het deelnemen van twee raadsleden aan de behandeling van een zaak door de bezwaarschriftenadviescommissie. Hier brengt de Afdeling artikel 2:4, tweede lid, van de Awb niet in het geding, hoewel het ook hier ging om een vorm van invloedsoefening op de besluitvorming. De verordening met betrekking tot de bezwaarschriftenadviescommissie van de gemeente Oosterhout bevatte een op artikel 2:4, tweede lid, gelijkend verbod. De Afdeling oordeelde hier dat de rechtbank had miskend dat artikel 7:13 van de Awb leden van het bestuursorgaan deel uitmaken van de adviescommissie. De Afdeling zet wel artikel 28 Gemeentewet aan de kant met toepassing van artikel 2:4, tweede lid, Awb, maar legt de maatstaf van deze bepaling niet aan bij de toepassing van de bepaling van een gemeentelijke verordening en zij beroept zich daarbij op een bepaling van de Awb die het lidmaatschap van een commissie betreft maar niet het deelnemen aan bepaalde werkzaamheden van die commissie. De Afdeling is dus ook niet consistent in haar wijze van omgaan met artikel 2:4 van de Awb.

Praktische problemen

Als gezegd is het onjuist dat de Afdeling via artikel 2:4 Awb uitbreiding geeft aan het aantal gevallen waarin een raadslid zich van medestemmen moet onthouden. De weg die de Afdeling nu is ingeslagen zal bovendien in de praktijk tot veel onzekerheid en problemen leiden. Gemeentelijke bestuursorganen – en hetzelfde geldt voor andere – zullen nu steeds artikel 2:4 Awb en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak voor ogen moeten hebben. Zij zullen zich steeds moeten afvragen of bij de voorbereiding of het nemen van besluiten niet een medewerker of bestuurder de besluitvorming kan beïnvloeden die persoonlijk, uit hoofde van een andere functie of anderszins een tegenstrijdig belang bij de zaak

28 voor wat betreft het stemrecht van raadsleden en wijst er ook op dat dit artikel is vastgesteld na artikel 2:4 Awb.

²¹ Elzinga heeft er in zijn advies aan het bestuur van het waterschap (zie noot 10) terecht op gewezen dat stemmen ter wille van het functioneren van het bestuur niet alleen een recht maar ook een plicht van het raadslid is en dat de wetgever derhalve zuinig is geweest met het creëren van gevallen waarin een raadslid zich van deelname aan een stemming moet onthouden.

heeft, dan wel uit dien hoofde de schijn van belangenverstremgeling bestaat. Dat is op zichzelf geen verkeerde zaak. Maar de implicaties van het brede en vage criterium dat de Afdeling hier heeft geponeerd zijn voor de praktijk geenszins duidelijk. Het is daarbij bovendien een complicerende factor dat men in gevallen van twijfel - en die zullen zich veelvuldig gaan voordoen - een lid bij wie zich een mogelijke belangenverstremgeling of zelfs de schijn daarvan voordoet, zal gaan bewegen zich veiligheidshalve van meestemmen te onthouden.²² Dat geldt voor raadsleden maar ook voor leden van het college van burgemeester en wethouders.²³ En trouwens eveneens voor gevallen waarin bestuurlijk door de burgemeester, krachtens delegatie door anderen dan wel krachtens mandaat door bestuurders of ambtenaren besluiten worden genomen.

Men moet hierbij voorts bedenken dat er geen ordelijke en snel werkende procedure is volgens welke op een met voldoende waarborgen omgeven wijze kan worden vastgesteld hoe betrokkene te handelen heeft.

De Afdeling lijkt tot vernietiging van een besluit alleen over te gaan indien de invloed van het raadslid dat geen invloed had mogen uitoefenen op de besluitvorming doorslaggevend is geweest²⁴, zoals in het Winsumse (en ook in het Simpelveldse) geval. Dan luistert het dus heel nauw. Denkbaar is dat er een praktijk ontstaat waarbij wel wordt gelet op gevallen van mogelijke belangenverstremgeling maar er slechts meer nadrukkelijk naar gekeken wordt indien de stem van het in discussie zijnde raadslid de doorslag zou kunnen geven. Dat zijn de gevallen waarin het erom spant en een stemming zal moeten uitwijzen wat de raad beslist. Bij die wijze van besluitvorming komt men er pas achter dat de stem van het betrokken raadslid doorslaggevend is geweest nadat de stemming heeft plaatsgehad en het besluit genomen is.²⁵ Dan is er dus niets meer te voorkomen. Een in de praktijk van de raadsvergaderingen veel gehanteerde methode van besluitvorming komt erop neer dat na de sluiting van de beraadslagingen geïnventariseerd wordt welke leden voor of tegen zijn. Nadat is vastgesteld hoe de kaarten liggen wordt geconstateerd dat het voorstel is aangenomen. De besluitvorming vindt dusdoende niet plaats door middel van een stemming. In de termen van de artikelen 30 tot en met 32 van de Gemeentewet heeft dan niemand stemming gevraagd en is het voorstel derhalve op grond van artikel 32, derde lid, automatisch aangenomen. Bij deze wijze van besluitvorming kan men formeel gezien dus ook niet zeggen dat de stem van een van de leden de doorslag heeft gegeven.²⁶

Overigens moet men zich realiseren dat het in de zaak Winsum ging om deelname aan een stemming in de gemeenteraad. Artikel 2:4, tweede lid, Awb, betreft echter

²² Voor enige voorbeelden zie prof. mr. D.J. Elzinga, Stemuitsluiting wordt een probleem, *binnenlandsbestuur.nl* 27 september 2002, blz. 27.

²³ Op de leden van het college is artikel 28 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing; zie artikel 58 Gemeentewet.

²⁴ Zo ook de Kroon.

²⁵ Zo ook Elzinga blijktens *binnenlandsbestuur.nl* 13 september 2002, blz. 9.

²⁶ Uit de uitspraken inzake Simpelveld en Winsum blijkt niet of daar stemming had plaatsgehad.

niet alleen deelname aan stemmingen. Het verbiedt het hebben van invloed op de besluitvorming door personen die (oneigenlijke) belangen bij de zaak hebben. Dit betekent in beginsel dat ook strijd met artikel 2:4, tweede lid, aanwezig geacht kan worden indien een lid dat zich weliswaar van stemming heeft onthouden of daarbij geen doorslaggevende invloed heeft gehad, in het besluitvormingsproces wel een prominente rol heeft gespeeld. Ook dit geeft belanghebbenden met artikel 2:4, tweede lid, en de afdelingsuitspraak in de hand in ruime mate aanknopingspunten om het besluit te bestrijden.²⁷

Raad bevoegd tot uitsluiting?

Het is volgens de tekst van artikel 2:4 Awb en de uitspraak van de Afdeling de plicht van het bestuursorgaan te waken tegen situaties als daar bedoeld. Daartoe staan het orgaan volgens de Afdeling verschillende middelen ter beschikking. Uitsluiting van de besluitvorming is een daarvan maar niet het enige, zegt de Afdeling. Ik zou de Afdeling hier graag nog even langer aan het woord hebben gezien. Ik zie de effectieve en legitieme middelen niet. Het lijkt mij al veel te ver gaan dat een gemeenteraad een van zijn leden kan verbieden een stemming deel te nemen, zeker indien hem daartoe niet uitdrukkelijk de bevoegdheid is verleend, en dat doet artikel 2:4 Awb niet. Het enige aanknopingspunt dat de Afdeling op het oog zou kunnen hebben lijkt mij artikel 125 Gemeentewet te zijn, dat in het eerste lid het gemeentebestuur bevoegd verklaart bestuursdwang toe te passen. In het tweede en derde lid is het eerste lid uitgewerkt. Daarin wordt alleen ingegaan op de toepassing van bestuursdwang door burgemeester en wethouders en de burgemeester voor wat betreft de regels met de uitvoering waarvan zij zijn belast. Die gevallen doen zich hier niet voor. Dit artikel bevat geen regeling ten aanzien van regels, met de uitvoering waarvan de raad is belast. Zoals ik verder zal uiteenzetten, belast artikel 2:4, tweede lid, de gemeenteraad bovendien niet met de uitvoering, in de zin van het verlenen van een bevoegdheid.

Het lezen van een bevoegdheid van de raad tegenover een raadslid in artikel 2:4, tweede lid, Awb, is evident in strijd met het stelsel van de Gemeentewet, die ten aanzien van het stemrecht²⁸ van de leden van de raad een specifieke, dwingendrechtelijke en uitputtende regeling bevat. Indien men de mogelijkheid van uitsluiting van leden van deelname aan stemmingen wil verruimen, dient dit te geschieden door middel van een wijziging van de Gemeentewet. De Afdeling leidt uit de zorgplicht die zij in artikel 2:4 leest, in combinatie met het feit dat naar haar oordeel met artikel 2:4 is beoogd de burgers waarborgen te bieden, af dat de raad aldus door deze bepaling wordt gelegitimeerd tot dwingend optreden ten opzichte van een raadslid. Ik ben benieuwd of de Afdeling in zo'n zorgplichtbepaling in een andere context ook een voldoende legitimatie zou hebben gezien voor het toepassen van bestuursdwang tegenover burgers. Het lijkt me ondenkbaar; voor

²⁷ Vergelijk de kwestie Oosterhout, hiervoor aangehaald en besproken.

²⁸ Er wordt niet slechts een stemrecht maar ook een stemplicht voor raadsleden aangenomen. Zie KB 12 november 1938, AB 1939, blz. 49, Gst. 4549 en 4 november 1969, AB blz. 44.

publiekrechtelijk dwingend optreden is op grond van de eisen van de rechtsstaat een expliciete en duidelijke bevoegdheidsverlening op basis van een wettelijk voorschrift vereist.²⁹ Zoals de Afdeling het recentelijk, in het kader van delegatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, uitdrukte: 'Een bevoegdheid kan eerst als overgedragen worden beschouwd wanneer ze voldoende nauwkeurig is omschreven in de regeling. De regeling moet daartoe de te delegeren bevoegdheid vermelden. Daarbij kan niet worden volstaan met het verwijzen naar het belang waarvoor de regeling is getroffen.'³⁰ Het dwingend optreden tegen een raadslid door de gemeenteraad is geen eenvoudige huishoudelijke aangelegenheid. Men dient daar minstens even zware bevoegdheidseisen aan te stellen als aan de bevoegdheid tegenover burgers. Uit de uitspraak Simpelveld bleek dat de Afdeling zich daar toen goed bewust van was.

Indien zou worden aangenomen, zoals de Afdeling doet, dat de raad een lid wegens strijd met artikel 2:4 Awb van deelname aan een stemming zou mogen uitsluiten, ontstaat ook de merkwaardige situatie dat de raad dat wel mag indien artikel 2:4 Awb in het geding is maar niet ingeval van strijd met artikel 28 Gemeentewet. Redeneert men op dezelfde wijze als de Afdeling doet, dan zou men moeten zeggen dat het verbod van artikel 28 zich wel tot het raadslid richt, maar dat niet naleving van dit verbod mede de belangen van de raad schaadt (omdat anders zijn besluit aan vernietiging blootstaat) en dat hij daaraan een recht van uitsluiting van het lid zou kunnen ontleen. Dat is mijns inziens echter zeer onwenselijk en in strijd met het systeem van de Gemeentewet³¹.

De raad komt over de positie van een raadslid wel zeggenschap toe indien het het bekleeden van een verboden betrekking of het verrichten van een verboden handeling betreft. Wanneer een raadslid een verboden betrekking bekleedt moet hij daarvan kennis geven aan de raad. Doet hij dat niet, dan waarschuwen burgemeester en wethouders hem en kan het lid de zaak aan het oordeel van de raad onderwerpen. Deze heeft dan alleen te beoordelen of het lid een van de in de Gemeentewet nauwkeurig aangegeven verboden betrekkingen bekleedt. Zijn oordeel is vatbaar voor beroep op grond van de Awb bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad

²⁹ In de memorie van toelichting (PGAwb, eerste tranche, blz. 179) staat, kennelijk met betrekking tot het eerste lid: 'Een ander kenmerk van de gekozen opzet is dat het bestuursorgaan de nodige vrijheid wordt gelaten, een op het concrete geval toegespitste oplossing te zoeken wanneer in enigerlei opzicht vooringenomenheid dreigt op te treden'. Van enigerlei specifieke bevoegdheid die de bepaling zelf zou creëren wordt geen melding gemaakt.

³⁰ AbRS 12 december 2001, AB 1992, 210, m.n. ABB, waarin enige andere recente uitspraken van dezelfde strekking worden vermeld. Zie ook ARRS 26 juli 1984, Gst. 6796 met betrekking tot de in artikel 209, sub h, van de oude gemeentewet opgenomen zorgplicht voor de openbare wegen. Vgl. bij e.e.a. F.J. van Ommeren, De verplichting verankerd, Zwolle 1996, blz. 107 e.v., in het bijzonder 143-145.

³¹ De minister van Binnenlandse Zaken ik 1858 heeft in een circulaire (Gst nr. 411) wel aangenomen dat de raad bevoegd zou zijn een raadslid wegens een persoonlijk belang bij de zaak niet toe te laten tot een stemming. Oud (prof. mr. P.J. Oud, Handboek voor het Nederlands gemeenterecht, deel I, Zwolle 1956, blz. 255/256. Anders: Hennekens/Versteden, Van Loenen De gemeentewet en haar toepassing, losbl. Comm. op de oude gemeentewet, Alphen a/d Rijn, blz. 52-3/4.

van State. Betreft het het verrichten van een verboden handeling, dan kan de raad het betrokken lid van zijn lidmaatschap vervallen verklaren. Hier dient de raad na te gaan of een van de in de wet genoemde handelingen is verricht. Is dit het geval, dan heeft de raad, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, de bevoegdheid van vervallenverklaring af te zien. Ook dit oordeel van de raad staat aan beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bloot.³²

Voorts wijs ik op de regeling met betrekking tot de ontzegging van het verdere verblijf in de vergadering van de raad aan een raadslid dat door zijn gedragingen de geregelde gang van zaken belemmert, alsmede de mogelijkheid tot meer langdurige ontzegging van de toegang tot de vergadering in artikel 26, derde lid, van de Gemeentewet.

De wetgever heeft op al deze punten gemeend uitdrukkelijk de raad de bevoegdheid te moeten verlenen tot optreden tegen een van zijn leden en de uitoefening van deze bevoegdheid zo duidelijk mogelijk te begrenzen. Hij ging er niet van uit dat de zorgplicht van de voorzitter tot handhaving van de orde in de vergadering³³ impliceerde dat deze een zich misdragend lid uit de vergadering kon verwijderen of weghouden, noch is dit als een natuurlijke bevoegdheid van de raad aangenomen. Een uitspraak van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 1989³⁴ betrof een geval waarin een gemeenteraad een raadslid dat werd verdacht van het plegen van een strafbaar feit, de verdere toegang tot een raadsvergadering ontzegde op grond van artikel 72 (oud; thans 26) Gemeentewet. De raad vond dat het raadslid de geregelde gang van zaken verstoorde door niet te voldoen aan een verzoek van de raad de vergadering te verlaten. De voorzitter van de Afdeling maakte met deze handelwijze van de raad korte metten. De toegang van een raadslid tot vergaderingen van de raad waarin hij zitting heeft is in een democratisch rechtsorde een fundamenteel recht, zo oordeelde hij, dat hem door de raad – behoudens schorsing in zijn betrekking op grond van de Kieswet in verband met een verboden handeling – alleen kan worden ontzegd op grond van gedragingen genoemd in artikel 72, derde lid, gemeentewet (oud). De teneur is duidelijk: de raad komt jegens zijn leden geen bevoegdheid toe tot het nemen van maatregelen die het wezen van hun positie, waartoe het stemrecht behoort, aantasten dan indien en voorzover deze door de wet is verleend. Dat is het duidelijke en staatsrechtelijk logische systeem van de Gemeentewet. Hetzelfde geldt, als gezegd, voor het geval dat een raadslid een onverenigbare betrekking bekleedt of een verboden handeling verricht. Ook daar bepaalt de wet welke maatregelen de raad kan nemen.³⁵

³² Zie voor wat betreft het vorenstaande hoofdstuk X, jo artikel D 9 van de Kieswet. Zie voor wat betreft de regeling ten aanzien van de wethouders de artikelen 41c, 46 en 47 Gemeentewet.

³³ Zie artikel 26, eerste lid, Gemeentewet.

³⁴ ARRS 4 juli 1989, AB 1990, 339 (Beek).

³⁵ Elzinga (zie noot 10) zegt over een situatie waarin een meerderheid van de raad bepaalt dat een lid zich van meestemmen moet onthouden: 'Een dergelijke implicatie heeft voor raadsleden griezelige en onaanvaardbare kanten' en 'Dit is niet in overeenstemming met de staatsrechtelijke grondslagen waarop de positie van een volksvertegenwoordiger is gebaseerd'.

Sinds kort bevat de Gemeentewet (zoals in het kader van de dualisering gewijzigd per 7 maart 2002) voor de gemeenteraad de verplichting voor zijn leden en de wethouders een gedragscode vast te stellen³⁶. Blijkens de memorie van toelichting³⁷ kunnen in deze code, die als een element van versterking van de controlerende functie van de raad is gepresenteerd, regels worden opgenomen ter waarborging van de integriteit van college- en raadsleden. Daarbij wordt gedacht aan bepalingen over verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden, zakelijke belangen, minder geschikte nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Door de gedragscodes beschikt de raad volgens de memorie van toelichting over een extra controle-instrument. De vraag rijst hierbij wat de juridische status van de codes is en welk controle-instrument de raad er hier in formele zin nu eigenlijk bij krijgt. Met de invoering van de gedragscode in artikel 15 Gemeentewet is geen wijziging van artikel X 8 van de Kieswet gepaard gegaan, waarin het gevolg van overtreding van artikel 15, eerste lid, is geregeld, niet van het derde lid, dat over de gedragscode handelt. In de artikelsgewijze toelichting³⁸ wordt over het rechtskarakter gezegd dat het om een interne regeling gaat. In de nota naar aanleiding van het verslag³⁹ wordt nog gezegd dat de gedragscodes aanvullende voorschriften stellen om de integriteit van raadsleden en wethouders te waarborgen. In de memorie van antwoord voor de Eerste Kamer⁴⁰ wordt opgemerkt dat door het opstellen van een gedragscode een concrete gedragslijn voor bestuurders ontstaat waaraan zij zich zullen moeten houden. Even verderop leest men dat individuele leden die een andere opvatting over bepaalde punten hebben zich bij het meerderheidsbesluit van de raad zullen moeten neerleggen. In de nadere memorie van antwoord⁴¹ werd de uitdaging zich duidelijker uit te spreken over de aard en mate van binding van leden door de regering, ontweken. Wel werd in een vergelijking met interne regels van de Tweede Kamer inzake nevenfuncties en buitenlandse reizen gewezen op het vrijwillige karakter van meldingen door leden.

Al met al moet worden geconstateerd dat over de juridische status van de codes merkwaardigerwijs (het betreft hier een voor de hand liggende vraag) geen helderheid wordt verschaft, hoewel het bij kamerleden kennelijk bestaande beeld daar alle aanleiding toe gaf⁴². Er is een wazig beeld blijven bestaan over de rechtsgevolgen die een handelen in afwijking van de gedragscode kan hebben voor een raadslid of een wethouder. Ten aanzien van een wethouder heeft de raad natuurlijk de mogelijkheid het vertrouwen in de wethouder op te zeggen en hem vervolgens te ontslaan. Maar ten aanzien van de eigen leden heeft de raad een

³⁶ Artt. 15, derde lid, en 41c, tweede lid, Gemeentewet. Voor de burgemeester: art. 69, tweede lid, Gw.

³⁷ K 2000-2001, 27 751, nr. 3, blz. 32.

³⁸ Blz. 89.

³⁹ K 2000-2001, nr. 6, blz. 30.

⁴⁰ K 2001-2002, 27 751, nr. 10b, blz. 39.

⁴¹ K 2001-2002, 27 751, nr. 10d, blz. 17.

⁴² Dat gebeurt tegenwoordig vaker (volgens mij soms bewust) onder het motto: we laten het maar in het midden, de rechter regelt het verder wel!

dergelijk instrument niet. Het feit dat van een gedragscode wordt gesproken en niet over een verordening alsmede de karakterisering als een interne regeling wijzen erop dat de regering geacht mag worden geen juridisch bindende regeling voor ogen te hebben gehad. Het zou, nu dit niet onomwonden wordt gezegd, tegen de achtergrond van het op systeem van de Gemeentewet ook uitermate vreemd zijn indien dit wel het geval zou zijn.

We mogen dus aannemen dat de gedragscode niet breekt met het stelsel van de Gemeentewet waarin de raad in juridische zin niet gaat over het recht van het raadslid zijn functie uit te oefenen en dit uitsluitend een aangelegenheid is die de wetgever bepaalt. Daarmee wordt voorkomen dat degene die een mandaat van de kiezer heeft op dit punt afhankelijk kan worden van het politieke spel. Dat is een fundamenteel gegeven in ons bestel en dat moeten we zorgvuldig blijven koesteren. Ten aanzien van de individuele leden heeft de gedragscode dus als enig effect dat zij op basis daarvan in politiek-morele zin op controleerbare wijze kunnen worden aangesproken door hun collega's. Dat is overigens al een heel nuttige functie van de code.

Voor wat betreft de werking van de code ten opzichte van de wethouders verdient aandacht dat een handelen in afwijking van de gedragscode niet als specifieke grond voor ontslagverlening door de raad is opgenomen. Het bekleden van een wettelijk onverenigbare betrekking levert wel zo'n grond op⁴³. Overigens is ook het ten onrechte deelnemen aan een stemming in het college niet als ontslaggrond genoemd⁴⁴. Zoals hiervoor werd vermeld, moet de raad hier in voorkomend gevallen dus de weg van opzegging van het vertrouwen en ontslagverlening uit dien hoofde volgen.

Wat de zaak er niet eenvoudiger op maakt is dat de wetgever, naar verondersteld mag worden bewust, in potentie bestaande voedingsbodems voor mogelijke belangenverstremming of minstens de schijn daarvan heeft laten bestaan. Zo heeft hij bijvoorbeeld de mogelijkheid opengelaten dat burgemeesters, leden van gemeenteraden en wethouders lid van provinciale staten zijn en dat provinciale ambtenaren en leden van provinciale staten lid van de gemeenteraad zijn. Het komt daardoor tamelijk vaak voor dat leden aan stemmingen deelnemen die niet geheel onbevangen tegenover de zaak staan. Dit zijn gevallen die, indien het regime van artikel 2:4, zoals de Afdeling dit nu heeft neergezet, onder vuur zullen komen te liggen. De wetgever heeft de verkiesbaarheid voor volksvertegenwoordigingen en het stemrecht voor leden echter niet meer dan noodzakelijk willen beperken. Hij heeft niet een regeling willen bewerkstelligen die een waterdichte garantie inhoudt dat alle mogelijkheden van belangenverstremming worden uitgebannen. Daar laat hij het electorale en politieke proces, in combinatie met het openbaarheidsbeginsel, zijn werk doen. Elzinga⁴⁵ heeft ook opgemerkt dat raadsleden part-timers zijn die

⁴³ Artikel 47.

⁴⁴ Zie artikel 58.

⁴⁵ In zijn advies aan het bestuur van het waterschap (zie noot 10).

naast hun raadslidmaatschap doorgaans een gewone betrekking hebben en nevenfuncties, waaraan inherent is dat verschillende belangen bij hem samenkomen. Deze factor bleek voor de Afdeling in de zaak Simpelveld dan ook gewicht in de schaal te leggen, gezien de problemen voor met name kleinere gemeenten die volgens haar zouden ontstaan bij een ruimhartig ontzeggen van het recht op deelname aan stemmingen door raadsleden. De Afdeling had gelijk dat zij het functioneren van de lokale democratie in het geding achtte indien men het verbod van medestemmen in de raad gaat oprekken. Dat geldt a fortiori indien men een norm als die van artikel 2:4 Awb op de lokale democratie loslaat.

Indien men met de Afdeling aanneemt dat de raad bevoegd is een raadslid uit te sluiten van deelname aan de besluitvorming zal men ook moeten aannemen dat tegen beslissingen van de raad ter zake (bezwaar en) beroep bij de bestuursrechter openstaat. Dat kan met zich brengen dat na geruime tijd alsnog een genomen besluit onderuit gaat en dat lange tijd onzekerheid bestaat. Dat is ook eigen aan andere procedures rond besluiten. Daar is het alleen zo dat een voorlopige voorziening nog wel eens tot een bekorting wil leiden. Dat zal bij kwesties rond deelname van leden aan stemmingen minder gemakkelijk het geval zijn gezien het delicate karakter daarvan. Een reden te meer om vast te houden aan het systeem van de Gemeentewet waarin de wet expliciet en eenduidig de gevallen aangeeft waarin een raadslid zich van stemmen moet onthouden.

Conclusies en slotopmerkingen

1. De ruime interpretatie van het begrip persoonlijk belang in artikel 2:4, tweede lid, Awb, die de Afdeling hanteert, sluit aan bij hetgeen de regering daar in de memorie van toelichting bij de eerste tranche Awb over zei. Het getuigt echter van een grote vrijmoedigheid om deze ver van de wettekst verwijderde toelichting te bezigen om er een inbreuk op het stelsel van de Gemeentewet ten aanzien van het stemrecht van raadsleden mee te maken en dit stelsel vergaand open te gooien.

Dit nog los van het belangrijke feit dat de toepassing van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht naast en derogerend aan artikel 28 Gemeentewet in strijd is met de kennelijke bedoeling van de wetgever, blijktens dezelfde memorie van toelichting.

2. Het verbieden van vooringenomenheid bij het bestuur komt voort uit een miskennis van het feit dat besturen iets anders is dan rechtspreken. Dit leidt tot de geleidelijke ontzieling van het openbaar bestuur, die wel eens een van de oorzaken zou kunnen zijn van de teloorgang van de belangstelling voor de politiek en het probleemoplossend vermogen van het openbaar bestuur. Het lijkt alsof we hier te maken hebben met een nagenoeg onuitroeibare tendens in bepaalde wetgevingsprocessen. Extra verontrustend is het dat hier ook in de Tweede Kamer onvoldoende oog voor blijkt te bestaan; zij heeft dit soort ontwikkelingen tot nu toe althans niet werkelijk gecorrigeerd en is, ten dele onbewust waarschijnlijk,

meegegaan in de haar door andere actoren in het wetgevings- en normstellingsproces opgedrongen trend.

De toevoeging van het element 'schijn' (van belangenverstrengeling) door de Afdeling bestuursrechtspraak geeft het doortrekken van normen voor rechtspraak naar het bestuur nog een extra dimensie en maakt de door de Afdeling gemaakte inbeuk op het stelsel van de Gemeentewet extra discutabel.

3. Vorenstaande beschouwing is toegespitst op deelname aan stemmingen door leden van de gemeenteraad en wethouders. Artikel 2:4 Awb en de uitspraak van de Afdeling zijn echter ook van betekenis voor andere organen die besluiten kunnen nemen, al dan niet krachtens delegatie of mandaat.

Voorts heeft de uitspraak betekenis voor anderen, in het bijzonder ambtelijke medewerkers, die bij de besluitvorming een rol spelen. Ook andere vormen van invloedsuitoefening door bestuurders dan via medestemmen kunnen leiden tot het ter discussie stellen van besluiten. En wat hier gezegd wordt voor gemeentelijke besluitvormingsprocessen geldt uiteraard ook voor die bij andere overheden.

4. Deze uitspraak zal in de bestuurspraktijk voor veel onzekerheid en problemen zorgen als gevolg van de slordige manier waarop hier door de wetgever en de rechter voor raden en colleges normen worden gesteld. Met de uitspraak van de Afdeling in de hand en vanwege het vage criterium dat daarmee op raden en colleges is losgelaten ten aanzien van de vraag wanneer van belangenverstrengeling sprake is, moet men met Elzinga⁴⁶ vrezen dat genomen en te nemen besluiten regelmatig zullen gaan worden bestreden door wie daar baat bij denkt te hebben. Bovendien is het gevaar aanwezig dat artikel 2:4, tweede lid, Awb, als een wapen in partijpolitieke verwickelingen kan gaan fungeren. Dat is een verwerpelijke ontwikkeling, gezien het feit dat het hier gaat om een zo fundamenteel punt als het stemrecht van een volksvertegenwoordiger. Los nog van bredere gevolgen ten aanzien van het functioneren van de lokale democratie.

5. De aanname van de Afdeling dat de raad bevoegd is om indien een situatie van strijd met artikel 2:4, tweede lid, van de Awb dreigt te ontstaan een raadslid uit te sluiten van deelname aan de stemming, vindt geen steun in de Gemeentewet noch in de Awb en is rechtsstatelijk gezien bedenkelijk. Het dient de Gemeentewet te zijn die in dit soort zaken bij uitsluiting bepalend is en die dit trouwens ook in de ogen van de wetgever, blijkens genoemde expliciete verklaring in de memorie van toelichting bij artikel 2:4 Awb, dient te blijven.

6. Naar aanleiding van deze uitspraak en mede tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op het terrein van de integriteit van het besturen is het wenselijk de

⁴⁶ Zie het in noot 10 aangehaalde artikel in binnenlandsbestuur.nl.

regeling in de Gemeentewet met betrekking belangenverstremgeling opnieuw onder ogen te zien.

Om de gemeenteraden en colleges een zo objectief mogelijk houvast te bieden en om recht te blijven doen aan het uitgangspunt en de positie van de Gemeentewet, is het gewenst dat de wetgever de regeling van artikel 28 voor zover nodig aanpast.

Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de Gemeentewet een uitputtende regeling bevat van de gevallen waarin raadsleden en wethouders zich van medestemmen moeten onthouden.⁴⁷ In die regeling dient zo exact en objectief mogelijk te worden aangegeven waaraan het raadslid en de wethouders zich te houden hebben. Het toekennen van beslissingsbevoegdheid terzake verdient daarbij geen aanbeveling en indien het onvermijdelijk zou zijn dient in objectieve criteria en een zorgvuldige procedure te worden voorzien.

7. Tenslotte maak ik nog de opmerking dat het geval Winsum zich afspeelde vóór de dualisering van het gemeentebestuur. De raad heeft nu een andere positie gekregen. Als het goed is, krijgt hij op de duur geen of niet veel concrete besluiten in de zin van de Awb meer te nemen. Of dit inderdaad het geval zal zijn, hangt af van de vraag of de dualisering compleet zal worden; voorlopig is zij nog slechts half af. De dualisering van de medebewindswetgeving moet nog komen en in de sfeer van de autonomie is nog niet geheel duidelijk hoe het met de bevoegdheid van de raad staat. In elk geval is artikel 28 Gemeentewet blijven bestaan en geldt dit ook voor het college⁴⁸. En voor wat betreft artikel 2:4 Awb, dit zal voor de raad voorlopig en ook verder nog betekenis houden en voor het college is en blijft het natuurlijk voluit van belang, evenals voor het gehele voorbereiden en nemen van besluiten, bestuurlijk en ambtelijk.

Literatuur

- Verstedden, C.J.N., Van Simpeldveld naar Winsum - Nieuw licht op belangenverstremgeling en deelname aan stemmingen, in: De Gemeentestem, nov. 2002.

12 Onderzoek (1): Belangenafweging bij dertig jaar bescherming Waddenzee

De bescherming van de Waddenzee

Hoe ging de feitelijke belangenafweging in de periode 1980-2000 met betrekking tot de Waddenzee? Dat is een concreet onderwerp van onderzoek geweest. De activiteiten die de Waddenzee bedreigden zijn in de periode 1980-2000 maar zelden

⁴⁷ In die zin ook Elzinga (prof. mr. D.J. Elzinga, Stemuitsluiting wordt een probleem, binnenlandsbestuur.nl 27 september 2002, blz. 27.

⁴⁸ Het is overigens belangwekkend dat voor de leden van de beide Kamers van de Staten-Generaal geen stemonthoudingsvoorschriften gelden. Nu (indien) de positie van de gemeenteraad vergelijkbaar wordt met die van een parlement, is er reden stil te staan bij de vraag of artikel 28 voor de leden van de raad gehandhaafd moet blijven.

stopgezet vanuit milieuoverwegingen. Alleen als de economie het toeliet was de Nederlandse overheid bereid om maatregelen te nemen die de natuur in dat gebied ontzagen. Tot die conclusie komt Tanja Verbeeten in haar proefschrift *'Wijs met de Waddenzee'*, waarop ze eind 1999 promoveerde.

Verbeeten wilde uitzoeken hoe het overheidsbeleid ten aanzien van kwetsbare natuurlijke systemen zoals de Waddenzee moet worden georganiseerd om zoveel mogelijk lering te trekken uit eerdere opgedane ervaringen. Voor het onderzoek bestudeerde ze de ontwikkeling zelfs over een langere periode dan twintig jaar, namelijk dertig jaar. Ze bekeek het beleid rond drie thema's:

1. de zandwinning,
2. de kokkelvisserij en
3. de gaswinning in het Waddenzeegebied.

Uit haar onderzoek blijkt dat op alle drie de gebieden sprake is geweest van beleidsveranderingen, maar ze relativeert de invloed van leerprocessen op de richting van het beleid. Het economisch belang ging steeds boven het milieubelang en dat bleef zo.

Het overheidsbeleid blijkt voor een niet helemaal onbelangrijk deel te zijn beïnvloed door de actieve opstelling van de Waddenvereniging. Die vereniging slaagde erin om de ecologische waarde van het Waddengebied op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen. Maar de economische argumenten waren bij de belangenafweging toch belangrijker, zo meldt Verbeeten ons.

Ad 1 Het besluit om de zandwinning in de Waddenzee te staken, viel pas in 1996 toen de vraag naar zand sterk begon af te nemen. En dat kokkelvissers in 1996 accoord gingen met vangstbeperkende maatregelen kwam vooral omdat de schelpdierstand toe zo dramatisch was teruggelopen dat de broodwinning van de vissers in gevaar kwam. Vissen op schelpdieren had althans toen weinig zin meer.

Ad 2 Ook over het overheidsbeleid ten aanzien van gasboringen bestaan weinig illusies. Er bestond afspraken tussen overheid en Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) om gedurende tien jaar af te zien van boringen. Het moratorium op gaswinning kreeg in 1984 vooral brede steun omdat er op dat moment voldoende gas beschikbaar was. Dat feit, gekoppeld aan de lage gasprijzen, is ook de enige reden dat er na 1994 geen boringen zijn uitgevoerd, stelt Verbeeten.

De toenemende kennis over milieu-effecten speelt wel een zekere rol in de wijze waarop het beleid vorm krijgt over een reeks van jaren, maar economische overwegingen zijn toch dominant. Deze uitkomst had voorspellende waarde.

In november 1999 wilde het kabinet-Kok toch weer proefboringen in de Waddenzee toestaan. Verbeeten schreef in een opiniebijdrage in De Volkskrant dat de

rijksoverheid opnieuw niet onomwonden voor het natuurbelang kiest. Alleen als het in economisch opzicht nadelig is, wil de regering met het natuurbelang rekening houden, aldus Verbeeten. Ze verwijt de regering van twee walletjes te eten. Alle hoop vestigt de regering op gaswinning zonder dat onherstelbare schade wordt toegebracht aan de natuur. In de praktijk blijkt het evenwel niet altijd mogelijk om 'win-win' - situaties tot stand te brengen. Dan moet een duidelijke keuze worden gemaakt.

Literatuur

- Verbeeten, T., Wijs met de Waddenzee, Thesis, Amsterdam, 1999.
- Huitema, D. en J. Hinssen (red.), Natuurbeleid bestuurskundig bekeken, Twente UP, Enschede, 1998.

13 Onderzoek (2): Belangenafweging bij veertig jaar gevaarlijk goederentransport

De navolgende tekst van A. Korsten verscheen als 'Rangeren tussen overheden' in Binnenlands Bestuur van 15 nov. 2002.

Vanuit de actuele discussie over waarden en normen is het een kleine stap om naar de behoorlijkheid van het verkeer tussen overheden te kijken. Dit verkeer verdient lang niet altijd de schoonheidsprijs. Dat de keuze van de een de ander doet slikken, is niet het punt. Besturen is kiezen. Maar het gesol met problemen in gevallen waar bestuurders van verschillende overheden hun handen ineen moeten slaan, zorgt voor grote bestuurlijke irritatie. Bij berichten over 'stagnerend' verkeer tussen overheden neig ik ertoe de oratie van de voormalige Nijmeegse hoogleraar Hennekens over spelregels voor behoorlijk verkeer tussen overheden weer uit de kast te halen en het proefschrift van Bleker over 'goed overleg'. Ik denk ook wel eens aan de oprichting van een Bureau voor Argumentatieve Analyse, dat zich als een bestuurskundig advocaat aan een kant schaart om door middel van een overtuigings- en lobbystrategie alsnog een overheidsbestuur te laten winnen. Die neiging komt vooral op als ik een kwestie van nabij ken, de eisen rechtvaardig vindt of ontzet ben over de weigerachtigheid, vertragingstactiek, regelrechte obstructie of probleemontkenning door een ander overheidsbestuur. Die neiging overviel me onlangs opnieuw. Al meer dan dertig jaar loop ik rond met een vraagstuk dat ik persoonlijk ken en dat in het verkeer tussen overheden al lang afgehandeld had moeten zijn. Ik doel op de verplaatsing van het zestien hectares grote NS-spoorwegemplacement in Venlo dat gebruikt wordt voor rangeren van goederentreinen met gevaarlijke chemische en andere stoffen. Dit rangeren geschiedt op een emplacement dat ligt tussen het stadscentrum en woonwijken. Het ramprisco is groot en overschrijdt officiële normen ver. Deze waarneming is onomstreden. De ene na de andere analyse wees dit uit. Hoe gevaarlijk dat emplacement kan zijn, bleek onlangs bij een calamiteit met een gevaarlijk goederentransport per trein in Amersfoort. En we hoeven maar even terug te denken aan de achteraf gezien onwenselijke opslag van vuurwerk midden in een Enschedese woonwijk. Denk niet

dat het Venlose gemeentebestuur pas onlangs alert is. De zaak speelt al decennia omdat dit emplacement sinds jaar en dag het gevaarlijkste is van heel Nederland. De discussie over dit spooreplacement is een zichzelf voortplantende kwestie geworden. Opeenvolgende lokale bestuurscolleges hebben hiervoor jaar na jaar aandacht gevraagd bij de spoorwegautoriteiten en bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Sinds de jaren tachtig ijvert het bestuur voor uitplaatsing van het rangeerterrein naar Trade Port Noord maar zelfs in tijden van economische voorspoed konden - vooral op de randstad gerichte - kabinetten Venlo financieel en technisch niet helpen. Ten einde raad sloot het bestuur in februari 2002 een intentieverklaring met het ministerie over uitplaatsing van de rangeerplek. Maar begin november wierp het door minister De Boer geleide departement toch weer allerlei bezwaren op. In een aan de Tweede Kamer gerichte Venlose brief staat: 'reeds lang bekende neveneffecten van de oplossing worden gepromoveerd tot zwaarwegende tegenargumenten'. De zaak wordt intussen alleen maar urgenter. Werden tot voor kort rond de tienduizend wagons per jaar gerangeerd in de binnenstad, dat aantal zal de komende jaren oplopen tot 23 duizend per jaar. B&W zijn het nu zat en weigeren een milieuvergunning af te geven voor het rangeren van wagons op de bestaande plek. Ze zijn het getalm en gedraai van V&W meer dan beu. B&W van Venlo toonden zelf souplesse door een tijdelijke overschrijding van het groepsrisico te aanvaarden, zodat het emplacement, dat al in 1960 op de verkeerde plek lag, in 2010 definitief uit de binnenstand kan worden gehaald. Maar wat willen VROM en V&W? Na decennia willen ze een nieuw onderzoek naar alternatieven. Wat is nu het bezwaar dat ik met B&W deel? Over deze kwestie is al decennia gesoebat. Wie een alternatief had, had dit al jaren kunnen noemen. Het overleg moet nu eindelijk ophouden. Hoewel ik de situatie ter plekke al jaren persoonlijk ken, heb ik me ondanks verontrusting enkele decennia ingehouden. Ik heb er niet over geschreven omdat het 'gemeen overleg' nog voortgezet moest worden maar de afhandeling van deze kwestie slaat nu werkelijk alles. Het Venlose bestuur is terecht woedend. De Venlose rangeerkwestie werpt een onuitwisbare smet op de opstelling van vorige ministers en op LPF-minister De Boer. Blijkbaar kunnen overheden in hun verkeer zelf eindeloos rangeren. De Venlose rangeerkwestie is een fantastische metafoor voor hoe het niet moet in het interbestuurlijk verkeer. De zaak leert bovendien dat er marktkansen zijn voor bestuurskundige bureaus voor argumentatieve analyse.

Om welke waarden en belangen ging het in deze casus? Veiligheid is een waarde. Het belang was een vergunning voor Railinfrabeheer en budget van VROM en V&W. Minister Kamp van VROM merkte op dat het rendement van uitplaatsing van het rangeerterrein ter wille van risicovermindering uit een oogpunt van veiligheid voor bewoners te gering was.

14 Onderzoek (3): Belangenafweging door de wetgever in twee casus

De wetgever moet goed belangen afwegen. Stoter verrichtte onderzoek hiernaar. Daar gaan we op in.

Hulpmiddelen bij belangenafweging

De wetgever moet voldoen aan de eisen die voortvloeien uit *wetsevaluatiestudies* als die van de commissie-Oosting naar de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, *beginselen van goede wetgeving* zoals die ooit door Inge van der Vlies in haar dissertatie zijn geformuleerd en later, na het werk van de *dereguleringscommissie-Geelhoed* in het wetgevingsproces een plaats kregen. Laten we eens een paar beginselen noemen.

- De doelstellingen van de wetgever moeten duidelijk zijn.
- De wetgever moet ervan overtuigd zijn dat een wet een beter middel is om doelstellingen te bereiken dan bijvoorbeeld communicatie, voorlichting of niets doen.
- De wet als instrument moet in de uitwerking sporen met de doelstellingen.
- De kosten en baten van uitvoering moeten bekeken zijn. De wet moet doelmatig worden uitgevoerd.
- De wetgever moet ook letten op de handhaving van de wet.
- En zo verder.

Wat droeg bij aan goede belangenafweging?

Aan welke eisen moet de wetgever bij het afwegen van belangen voldoen? Dat is het onderwerp van *'Belangenafweging door de wetgever'*, de dissertatie van bestuursrecht docente Suzan Stoter (2000). Stoter komt voornamelijk met juridische eisen. Ze meent dat de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de juridische normering op concreet niveau.

- De wetgever moet een bestuursorgaan en de rechter een duidelijk kader voor besluiten in individuele gevallen geven. Dat houdt volgens Stoter in dat er een evenwicht moet bestaan tussen het dienen van het algemeen belang en het schaden van individuele belangen. Welk belang gaat voor en wat weegt aan individuele belangen zwaar? Daarover moet een wetgever uitspraken doen.
- De wetgevingsprocedure moet zo ingericht zijn volgens Stoter dat alle relevante belangen aan bod komen, en dat zoveel mogelijk belanghebbenden en deskundigen worden gehoord, aldus Stoter.
- 'De wet moet er blijk van geven dat aan alle betrokken belangen is gedacht' stelt Stoter.

Twee wetten in de belangenafweging

Zij bestudeerde twee wetten om na te gaan of hieraan voldaan wordt. Haar antwoord is negatief.

Wet herstructurering varkenshouderij

Het primaire doel van de *Wet herstructurering varkenshouderij* (Whv) was het verminderen van het varkensmestoverschot. De wetgever streefde er naar om in 2002 te voldoen aan de EU-nitraatrichtlijn, met name door de hoeveelheid fosfaat terug te brengen naar veertien miljoen kilogram. De wet had ook neven doelstellingen. Een neven doelstelling van de Whv was verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, verbetering van dierenwelzijn en het maatschappelijk draagvlak voor onder meer dierenwelzijn en inperking van de sector. Suzan Stoter komt in haar proefschrift met kanttekeningen bij de fosfaatbeperking tot 14 miljoen kilogram. Hoe de wetgever komt op 14 miljoen in vergelijking met een verwacht totaal van 60 miljoen kilogram blijft eigenlijk ongewis. Het getal komt uit de lucht vallen. De sector wordt generiek gekort. Boeren moeten varkens afvoeren: slachten of verkopen. De boer heeft daar op zich geen belang bij. Wat deed de wetgever? Heeft de wetgever het belang van de boeren goed afgewogen tegen de algemene belangen. Daarover bestaat twijfel bij Stoter. In de Memorie van toelichting wordt bij herhaling naar internationale verplichtingen waaraan Nederland moet voldoen. Maar niet geheel duidelijk wordt hoe de stap van minder varkensrechten en minder fosfaat leidt tot minder nitraat, aldus Stoter. Stoter plaatst ook een vraagteken bij de alternatieven voor de generieke korting. Dat was een zwak punt dat door boeren met succes is aangevochten bij de rechtbank en later bij het gerechtshof in Den Haag in hoger beroep. De uitspraak was dat een generieke korting niet nodig was en de afweging van de wetgever niet voldoende helder was. Kortom, er was een probleem met de belangenafweging.

Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) schiet ook tekort in de belangenafweging van de wetgever. Lees de dissertatie van Stoter er maar op na.

Conclusie

Stoter meent dat niet zonder meer is vast te stellen of de belangenafweging die de basis vormt van de twee genoemde wetten juridisch aanvaardbaar is. Stoter toont begrip voor de wetgever die frequent niet alle mogelijke cases kan overzien en ook vaak niet in staat blijkt om normstellend op te treden bij technisch ingewikkelde zaken. Maar dan gaat het om details. Op hoofdlijnen moet wel degelijk voldaan zijn aan criteria van evenwichtige belangenafweging. Zij spreekt van gestructureerde belangenafweging bij bestuur. Als de wetgever geen goede belangenafweging pleegt, verschuift alle aandacht naar de rechter en moet de wetgever later niet klagen over 'juridisering' (Dijkstra, 1997; Versteden, 1997; Van Kemenade, 1997). Stoter is van mening dat de aanvaardbaarheid van wetgeving toeneemt als belanghebbenden uit de wet kunnen opmaken dat hun belang systematisch binnen een bepaald kader een afweging heeft ondergaan. Hoe beter belangenafweging hoe minder kritiek op juridisering.

Literatuur over belangen herkennen en afwegen

- Eijlander, Ph., R. van Gestel, e.a., Perspectieven op wetgeving, in: RegelMaat, 2000, nr. 2, pp. 68-88.
- Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.
- Ministerie van Justitie, Draaiboek voor de wetgeving, 1996.
- Stoter, S., Belangenafweging door de wetgever, Boom, Den Haag, 2000.
- Vlies, I.C. van der, Handboek wetgeving, H. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991 (tweede druk).
- Vlies, I.C. van der, Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving, Vuga, Den Haag, 1984.

Literatuur over juridisering

- Dijkstra, G.S.A., De hand in eigen boezem; hoe om te gaan met juridisering, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 2, p. 34-40.
- Dijkstra, G.S.A., Juridisering en de veranderde houding tussen bestuur en burger, in: Baljé, Chr.L., Th. Drupsteen, M. van Haften en Th.A.J. Toonen (red.), De ontzuiling voorbij - Openbaar bestuur en burgerschap, Raad voor het Binnenlands Bestuur, SDU, Den Hag, 1996, pp. 47-67.
- Versteden, C., Juridisering: de democratische rechtsstaat uit balans, in: Nederlands Juristenblad, 1997, nr. 21, pp. 943-949.
- Kemenade, J.A. van, De gekooide overheid, in: Openbaar Bestuur maart 1997, pp. 2-7.

15 Onderzoek (4): Belangenafweging bij bodemsanering

We kijken vaak niet terug op het beleid uit het verleden, vanuit een langere periode. Toch zou dat de moeite waard kunnen zijn. Neem de volgende casus: Is de grootste bodemsanering uit de periode na 1945 in Nederland, Lekkerkerk, een miljoenenproject, achteraf gezien terecht geweest?

Lekkerkerk, 25 jaar na de gifvondst

In 1980 werd vier meter grond onder heel Lekkerkerk-West weggehaald. De grond zat vol gif. Dat toen van een beleidsmatige *overreactie* sprake is geweest, wordt in 2005 niet beweed. Ook in 2005 zou er vermoedelijk zijn afgegraven maar de argumenten om destijds tot een sanering te komen zouden in 2005 iets andere geweest zijn. De argumenten van destijds waren vanuit het perspectief van 2005 misschien zelfs de verkeerde. We zullen zien. Waarom afgraven: als gevolg van een mindere kwaliteit drinkwater, als consequentie van de aanwezigheid van stank in de kruipruimte en gezondheidsrisico's, als gevolg van financiële impact voor de bewoners door hun dalende huisprijs?

Bouwen in de jaren zeventig

Om bodemsanering te begrijpen, moeten we terug in de tijd. In de jaren zeventig werden wel vaker woonwijken gebouwd op vuilstortplaatsen en op met gifvaten gedempte sloten. Het vuil werd zo weggewerkt en de grond was relatief goedkoop aan te wenden voor woningbouw. Het protest van de bevolking vond dan vaak geen weerklank bij

gemeentebestuurders. Lankmoedige bestuurders waren zelfs laks naar afvalbedrijven in het controleren van wat in de grond werd gestopt.

In deze situatie van gemoedelijkheid kon een woonwijk in Lekkerkerk gebouwd worden. Maar toch bleef het niet rustig. Het zou geheel anders lopen. Er kwamen incidenten. Dat het in Lekkerkerk niet in orde was, bleek in 1978 toen bij een reparatie van een gasleiding verontreinigd grondwater de put in stroomde. Een werknemer werd onwel. Het stonk ook in de woningen, waarop sommige bewoners hulzen van luciferdoosjes in hun brievenbus, aan huis ingebouwd, schoven om de stank te laten ontsnappen. In 1979 werd het lont van onvrede echter definitief ontstoken. Een gesprongen waterleiding in een van de straten in Lekkerkerk-West was het startsein van wat zou uitgroeien tot een grote en vooral snelle sanering. Het waterleidingbedrijf kon niet meer betrouwbaar en schoon drinkwater garanderen. Tankwagens die drinkwater in Lekkerkerk zouden moeten rondbrengen gelijk de vroegere melkboer langs de deur kwam, dat zou een onhoudbare situatie zijn geworden. Dat waren Nederlanders toen niet gewend.

Snelle sanering

De affaire-Lekkerkerk is een klassieke casus in de milieukunde en reflectie op milieubeleid. Geen wonder ook. 257 Woningen en een school gebouwd op een gifbelt van 1641 lekkende vaten met chemicaliën, dan kun je wel van een affaire spreken. Bovendien was benzeen aangetroffen, wat een explosief effect had op de publieke opinie. In mei 1980 werd de wijk snel, in twee weken, ontruimd. Dat was bijzonder snel. De overheid kocht tegen een royale prijs, boven de marktwaarde van de woningen en percelen, de huizen van de gedupeerde wijkbewoners op. Op 4 augustus 1980 begon de *grootste* bodemsanering in de Nederlandse geschiedenis. De gifgrond van Lekkerkerk werd verbrand in de ovens van Afvalverwerking Rijnmond. De bodem werd tot vier meter diep afgegraven. In totaal werd om en nabij 225 duizend kubieke meter grond weggevoerd. Lang duurde het saneren niet. Binnen een half jaar werden de woningen al weer te koop aangeboden. In 1981 werd in de regionale kranten weer geadverteerd: 'De huizen in Lekkerkerk-West staan op de schoonste grond van Nederland', aldus de tekst uit de reclamecampagne. Dat is de casus in een notedop.

Benzeen in Lekkerkerk, Beatrix en de TV-ploegen

Hoe bijzonder de affaire destijds was, blijkt wel uit de media-aandacht en het koninklijk bezoek. Het eerste bezoek van koningin Beatrix na haar kroning betrof namelijk een bezoek aan Lekkerkerk. Beatrix sprak met getroffen bewoners die waren geëvacueerd naar de camping. Die camping kreeg in de volksmond al snel de naam *Benzenidorm*, om aan te geven welke rol benzeen in de beeldvorming speelde. Met de komst van Beatrix waren ook de TV-ploegen aanwezig. De beelden van de vorstin in gesprek met de getroffen bewoners, gingen de hele wereld over. In die sfeer was het politiek-maatschappelijk niet acceptabel om de verontreiniging in de bodem te laten zitten, aldus Bas van de Griendt van adviesbureau Royal Haskoning. In het toenmalige rapport dat handelt over Lekkerkerk-West staat niet vermeld dat de vaststelling van benzeen officieel de basis is geweest voor de sanering, maar dit punt heeft wel sterk meegespeeld, meent Lijzen van het RIVM in een terugblik (VK, 300705).

De koper wordt eigenaar van het probleem en het gevolg daarvan

Het drinkwater was niet direct het probleem. Maar wel het uitdampen van de verontreiniging via de kruipruimte. Ouders met jonge kinderen raken ook ernstig verontrust door bodemverontreiniging. Immers kinderen spelen en graven in verontreinigde grond.

Voor bewoners was de verontreiniging niet het enige punt van overweging. Bodemverontreiniging raakt de bewoners ook in de portemonnee. Bodemverontreiniging is het enige probleem waar je als koper van een woning namelijk eigenaar van wordt. Het gevolg daarvan is dat er veel spanning kan ontstaan als naderhand blijkt dat de bodem ernstig is verontreinigd. Een gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat er financiële problemen ontstaan. De verkoopbaarheid van een woning daalt. Dat was destijds ook het gevoel bij veel bewoners.

Verontreiniging, stank plus het raken van de mensen in de portemonnee cumuleert. Het maakt mensen emotioneel. Emoties hebben destijds zeker een rol gespeeld om tot sanering over te gaan.

Van de Griendt van Royal Haskoning meent dat het ook nu nog een terechte keuze is geweest om de Lekkerkerkse woonwijk te saneren (VK, 300705). Maar volledig saneren?

Zou de aanpak nog dezelfde zijn in 2005 als in 1980?

Wat doet de tijd met de kijk op een beleidsvraagstuk, dat destijds, in 1980, tot de categorie omstreden zaken behoorde? We richten ons eerst op de Lekkerkerkse casus. De meningen daarover zijn verdeeld. Er is een grote groep deskundigen die meent dat net als in 1980 de vervuiling verwijderd zou moeten worden. Dat zou opnieuw betekenen dat de grond onder de woningen zou moeten worden afgevoerd. Waarom? Afgraven in 2005 omwille van de emoties, evenals in 1980? Zeker, maar de sanering zou in 2005 *minder ingrijpend* zijn, stelt Fred Woudenberg, hoofd van het cluster milieu en hygiëne van de GGD Rotterdam in 2005. Hij heeft gelijk als je kijkt naar hoe het regeringsbeleid zich tussen 1980 en 2005 ontwikkelde. Daarover verderop meer.

Er zou anno 2005 in Lekkerkerk vermoedelijk niet vier meter diep zijn afgegraven. Daarnaast, de kunststofwaterleidingen zouden in 2005 in Lekkerkerk zijn vervangen door metalen buizen die niet door chemicaliën worden aangetast. Er zou in 2005 ook iets aan de stankoverlast gedaan worden.

Maar Woudenberg betwijfelt of er in 2005 ook 70 miljoen euro zou worden besteed aan het wegnemen van de publieke onrust zoals in 1980 geschiedde (toen 156 miljoen gulden). Dat bedrag is destijds besteed om een bodemsanering te voltooien, die helemaal niet veel gevolgen had voor de gezondheid, meent hij in 2005 (VK 300705). Op basis van de feiten van destijds was helemaal geen sprake van schade aan de gezondheid, stelt hij. Uit onderzoek van het RIVM, deels achteraf na de afgraving, is gebleken dat de concentraties xyleen, ethylbenzeen en benzeen nu wel acceptabel worden geacht. 'Alleen voor toluen, verfverdunder, is de toelaatbare concentratie verscherpt'. Die gaat nu iets over de grens, beweert Johannes Lijzen van het laboratorium voor risicobeoordeling van het RIVM (VK, 300705).

Lijzen deelt de mening van Woudenberg in zekere zin. Ook in 2005 zou er worden afgegraven, zij het iets minder vergaand, meent hij. En ook in 2005 zou emotie en het financieel gevolg voor de huisprijs een rol hebben gespeeld. Wie wil immers boven verontreinigde grond wonen?

Afgraven ook vanuit perspectief van 2005 terecht

Wat zou dan in 2005 hét probleem zijn? Niet het drinkwater, want uit meting bleek dat de kwaliteit van het water toen de huidige normen van 2005 niet overschreed. Maar wat in 2005 het motief voor afgraving opnieuw zou zijn: de concentratie xyleen, ethylbenzeen en toluen in de binnenlucht én de aanwezigheid van vaten met onbekende lading direct onder de deklaag. Meent Lijzen van het RIVM. Bovendien zou benzeen een probleem zijn. Dat was het toen en zou het ook nu zijn. Benzeen is een katalysator van actie van bewoners. Benzeen is een kankerverwekkende stof waar kinderen leukemie van kunnen krijgen. In een van de eerste metingen in de kruipruimten onder de woningen in Lekkerkerk-West werd ook benzeen geregistreerd. Toen waren de rapen gaar. En toen sprak men al snel van de camping waarnaar men verbannen werd, als Benzenidorm. Ook in 2005 zou de pleuris hierover uitbreken.

Nog iets

Uit de terugblik op de casus Lekkerkerk blijkt overigens dat er in het oorspronkelijke rapport over de sanering een heel grote tikfout stond. Bij de aanduiding van benzeen heeft in plaats van microgram milligram gestaan. Microgram is eenduizendste milligram. Er is dus gesuggereerd dat er meer benzeen was, dan is aangetroffen. De oorzaak hiervoor moet gezocht worden in een onnozelheid. Typemachines kenden destijds geen bijzonder teken voor de aanduiding van microgram. De rol van benzeen was dus minder groot dan destijds gesuggereerd. Dat neemt niet weg dat als benzeen ergens in een rapport genoemd wordt, je dat niet meer uit de beeldvorming weg krijgt, ook al was benzeen officieel niet de basis voor de sanering in Lekkerkerk.

Conclusie over Lekkerkerk

Al met al, zou het verschil tussen 1980 en 2005 niet zo groot zijn geweest. Op beide momenten zou zijn afgegraven, op beide tijdstippen spelen kosten voor bewoners een rol en waren emoties een factor. Projectontwikkelaars wilden toen en in 2005 niet dat woningen op vervuilde grond staan. Dat geeft veel te veel onzekerheid in de verkoop. Maar verschil is er wel.

Drinkwaterkwaliteit zou als argument minder een rol gespeeld hebben in 2005 dan in 1980. Rond 1980 waren gezondheidsrisico's het primaire argument en dat is in 2005 niet alleen meer het geval.

Geld in relatie tot de beleidsprioriteit speelt in 2005 een beduidend grotere rol. In 2005 heeft men minder geld over voor een bodemsaneringsproject. Men probeert de verontreiniging op een andere manier tegemoet te treden. En er zouden in 2005 andere oplossingen in technische zin getroffen worden. Denk aan de metalen leidingen in plaats van leidingen van kunststof. Volgens Van de Griendt zou er in 2005 ook minder heftig in de media op een verontreinigingsgeval worden gereageerd. In de landelijke media zou het niet zo'n grote rol hebben gespeeld. In de pers gaat de aandacht in 2005 vooral uit naar andere zaken, zoals

naar de rol van fijnstof die kan leiden tot het stilleggen van bouwprojecten, terreur in Madrid en Londen, het stoppen van geweld door de Ierse IRA, de dood van oud-minister Wim Duisenberg, de stijl van premier Balkenende, de recessie. En koningin Beatrix zou vermoedelijk de wijk niet hebben bezocht.

Lekkerkerk en verder

Is de verandering in kijk begrijpelijk? Dat er 25 jaar na de gifvondst toch wat anders tegen bodemverontreiniging wordt aangekeken, is begrijpelijk. Er waren in de jaren tachtig van de vorige eeuw aanvankelijk weinig maar later tal van bodemsaneringsaffaires. Het bleef niet bij Lekkerkerk. Woonwijken in Dordrecht, Hengelo en Maassluis bleken minstens even verontreinigd als de gifwijk in Lekkerkerk. In 1991 lag op tal van plaatsen nog chemisch afval maar bijvoorbeeld geïsoleerd met damwanden en een strook folie. Niet overal werd gesaneerd.

Coupépolder

Denk ook aan de Alphense Coupépolder. Op de voormalige stortplaats lagen behalve de meer dan honderdduizend vaten chemische afval die transporteur Kemp er illegaal dumpte ook nog tonnen chemisch afval die de provincie Zuid-Holland er in strijd met de Hinderwet van destijds stortte. Burgemeester Praats van Alphen beriep zich destijds op overmacht.

De affaire-Coupépolder is een van de vele 'gifzaken' waaruit bleek dat gemeentebesturen en provinciebesturen het niet zo nauw namen met de handhaving van milieuvorschriften. De bodem werd gezien als een dekbed waaronder je onbekommerd allerlei vuil en gif kon wegstoppen. Van alle mooie voornemens over het schoonmaken van de verontreinigde bodem na de eerste grote gifvondst in Lekkerkerk, in 1980, is in 1991 niet veel terecht gekomen, zo meldt Hoogma in *Intermediair* (280691). Bodemsanering is duur. Bij de aanleg van de wijk in Lekkerkerk dacht het gemeentebestuur nog goedkoop uit te zijn. Het gemeentebestuur liet de bouwgrond bouwrijp maken met puin in plaats van met schoon zand. De gemeente ging in zee met de firma Wijnstekers, 'die toentertijd al niet zo'n beste naam had'. Een van de raadsleden noemde de firma zelfs 'een van de gangsters onder de containervervoerders (*Intermediair*, 280691: 9). Goedkoop bleek duurkoop. De gemeente bespaarde om en nabij tweehonderdduizend gulden door met Wijnstekers in zee te gaan. Naderhand vond men in de gifwijk vele honderden vaten met gif.

De minister

Minister Ginjaar van Milieuhygiëne beloofde daarop in 1980 dat de Nederlandse bodem in tien jaar gifvrij moest zijn en dat zou kunnen voor 1 miljard gulden. In 1983 bleek die sanering al het dubbele te kosten. Het aantal te saneren plaatsen was opgelopen tot duizend. In 1988 gaf het ministerie van VROM, waar Milieu toen onder viel, nieuwe schattingen. Er zou sprake zijn van ruim vijfhonderdduizend vervuilde locaties waarvan er tenminste honderdduizend sanering behoeften. Daarbij waren nu ook verdachte en vervuilende bedrijfsterreinen meegeteld maar verontreinigde rivieren, kanalen, meren en havens niet. De kosten van de gelokaliseerde verontreinigingen werden toen geschat op vijftig tot honderd miljard gulden (*Intermediair*, 280691). Kabinet en parlement stonden voor een nagenoeg onmogelijk opgave om te saneren. Dat gebeurde dan ook niet meer overal.

Er kwam eind 1989 een Service Centrum Grondreiniging (SCG). Het ging als een soort makelaar fungeren voor verontreinigde grond. Alle saneringsprojecten van de provincies moesten bij SCG worden aangemeld. Het SCG beoordeelde toen of grond te reinigen is. Daarvoor bestond een Leidraad Bodemsanering. Daarin staan niet alleen milieuhygiënische maar ook economische maatstaven. Het reinigen mocht rond 1989 per ton grond niet meer dan honderd gulden kosten. Dat is ook de reden dat de meeste afgegraven grond gestort wordt. Sommige grond was zo verontreinigd dat bedrijven daarvoor zelfs niet op Nederlandse locaties terecht konden. Reinigen was ook een optie. Er kwamen weliswaar gespecialiseerde grondreinigingsbedrijven maar die hadden niet voor elke vorm van verontreiniging een techniek voorhanden. Vervuilde grond die wel werd afgegraven kwam terecht op stortplaatsen. Hoe schoon de grond wordt na reiniging, hangt sterk af van de methode van reinigen.

Geldgebrek

Uit geldgebrek gingen sommige provincies surrogaatoplossingen bedenken. Het zgn. leeflaagje deed zijn intrede. Dat betekent dat alleen het bovenste deel van de vervuilde grond werd afgegraven. Over de rest kwam een beschermende folie. En daarop een leeflaagje van tuinaarde. Diepwortelende bomen, vijvers en zandbakken zijn dan dus taboe. De leeflaag in de Steendijkpolder in Maasluis, een van de grootste gifwijken in Nederland uit de jaren tachtig, gaat afhankelijk van de dikte tussen de vijftig en zeventig miljoen gulden kosten, aldus een bron uit 1991. Bij grote gifbelten zoals de Volgermeerpolder bij Amsterdam, de Coupépolder bij Alphen en het Griffpark in Utrecht *was volledig saneren niet meer financieel haalbaar*. Het principe van de *multifunctionaliteit van de bodem* (de bodem moet alle functies kunnen vervullen en dus volledig schoon zijn) werd ingeruild voor dat van de *'locatiespecifieke omstandigheden'*. Als er milieuhygiënische, technische of financiële belemmeringen zijn, hoeft de bodem niet meer volledig schoongemaakte te worden.

De rol van actie voeren

Er is dus in de loop der jaren op nationaal beleidsniveau anders tegen bodemsanering aangekeken. Het beleidsregiem is veranderd, er kwamen in sanering gespecialiseerde bedrijven, en er werden – toen men eenmaal ging zoeken - vele gevallen van verontreiniging aan de oppervlakte. Het denkkader veranderde. Dat verklaart sterk wat er in 2005 aan saneringsmaatregelen wordt ondernomen. Deden actiegroepen er nog toe?

Als bewoners merken dat de bodem onder hun huis vervuild is, ondernemen zij vaak actie. Hoe een overheid daarop reageert, wordt niet alleen bepaald door de ernst van de situatie. Het blijkt dat het bestaande beleid uit de jaren tachtig gelijke gevallen ongelijk behandelt. Dat komt mede door het actiedrag van de bewoners. Dat blijkt uit onderzoek (Aarts, 1990). Doel van de studie was om te achterhalen waarom bij bodemvervuiling groepen burgers zich snel, traag of helemaal niet organiseren en wat het succes was van deze verschillende groepen. De onderzoeker zocht daarom naar een model van collectieve actie, dat verklaart waarom mensen in actie komen voor hun gemeenschappelijke belangen. De geselecteerde acties betroffen

- de Merwedepolder in Dordrecht,
- de Steendijkpolder in Maassluis,
- het Havengebied in het Limburgse Stein en
- Old Ruitenborgh in Het Twentse Hengelo.

De bewoners uit de Merwedepolder in Dordrecht bleken actiever en bereikten meer dan die uit de Steendijkpolder in Maasluis, terwijl toch vrij snel na het bekend worden van de verontreiniging in beide gebieden een organisatie van bewoners gestart is. In Maasluis werd de keurige weg van het overleg bewandeld, zonder veel succes. De bewoners van Dordrecht zochten echter ook de publiciteit door demonstraties, een persbeleid en het bezetten van overheidsgebouwen. De kosten van het schoonmaken bleken overigens ook een factor te zijn. In Stein waren de bewoners niet bijzonder actief maar is toch probleemloos gesaneerd. Het kon namelijk eenvoudig en goedkoop.

Vooraf de strategie van de bewonersgroepen bleek als factor om invloed te krijgen van belang, meer dan de grootte of homogeniteit van de groep. Een effect van hulpbronnen is evenmin duidelijk terug te vinden. Een harde strategie is doorgaans ook succesvoller.

Het landelijk saneringsbeleid in 2005

De Algemene Rekenkamer heeft in maart 2005 een onderzoek afgerond naar het bodemsaneringsbeleid van de minister van VROM (in 2005 was mevr. Dekker minister en Van Geel staatssecretaris). Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat de voortgang van de bodemsaneringsoperatie hapert. Anno 2005 heeft de minister van VROM volgens de Rekenkamer 'onvoldoende grip op de bodemsaneringsoperatie'. De Algemene Rekenkamer stelt: 'Een adequate planning voor de operatie ontbreekt en zowel de uitvoering als het toezicht schieten op onderdelen tekort. Daardoor is niet duidelijk *welke* verontreinigingen tegen *welke* kosten worden gesaneerd, of de saneringen naar behoren worden uitgevoerd en of de bodemsaneringsoperatie wel in het streefjaar 2030 zal zijn afgerond. Het is al met al twijfelachtig of de risico's die de bodemverontreiniging met zich meebrengt voor *toekomstige generaties*, binnen afzienbare tijd zullen worden weggenomen', aldus de samenvatting van het rapport 'voortgang bodemsanering'. De afgelopen vijftien jaar heeft de Algemene Rekenkamer deze onzekerheden al enkele malen eerder onder de aandacht gebracht. De Rekenkamer beveelt aan dat de minister de nieuwe doelstellingen voor de bodemsanering zo concreet mogelijk uitwerkt in een realistische planning. Daarnaast raadt de Rekenkamer aan dat de minister meer stuurt op doelmatigheid en het toezicht op de uitvoering verbetert. De milieukundig begeleider van een sanering zou onafhankelijk moeten zijn. De Tweede Kamer zou adequater kunnen worden geïnformeerd over de planning en de voortgang in de saneringsoperatie. Daarnaast stelt de Rekenkamer dat de minister moet overwegen om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen haar en de decentrale overheden opnieuw te bezien. Minister Dekker en staatssecretaris van Geel onderschrijven in een reactie het belang van betere planning, toezicht en onafhankelijke begeleiding.

Conclusie

Er kan veel veranderen in beleid en media-aandacht voor problemen in 25 jaar. Een bodemsaneringsgeval als Lekkerkerk haalt nog zelden de landelijke media. Een probleem als de bouw van een woonwijk op sterk verontreinigde grond kan in wezen in een kwart eeuw hetzelfde blijven, maar de manier waarop er door de centrale en lokale overheid mee wordt omgegaan, verandert. Het beleidsregiem is veranderd. De overheid was in Lekkerkerk in 1980 veel rigoreuzer in haar aanpak (afgraven op diepte), dan ze vijftig jaar later zou zijn. Het principe om te koersen op multifunctioneel zuivere bodem werd vanuit financiële

en andere prioriteitsstelling ingeruild voor een 'lichter' principe van rekening houden met omstandigheden.

Literatuur

- Aarden, M., Gifframp binnen de normen, in: Volkskrant, 30 juli 2005.
- Aarden, M., Wereldverbeteraars op dorpsniveau, in: Volkskrant, 30 sept. 1997.
- Aarts, C.A.W.M., Bodemverontreiniging en collectieve actie, UT, Enschede, 1990 (diss.).
- Bezemer, H., e.a., Instrumenten van milieubeleid, Samsom, Alphen, 1988.
- Bressers, J., Bewoners gifwijken hebben baat bij harde actievoering, in: Binnenlands Bestuur, 4 mei 1990, p. 31.
- Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok, Ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid: doelrationaliteit of cultuurverschuiving, in: Beleidswetenschap, 1996, pp. 445-461.
- Commissie van onderzoek inzake de Coupépolder, De onderste steen, Alphen, maart 1992.
- Glasbergen, P. (red.), Milieubeleid, Vuga, Den Haag, 1994,
- Hisschemöller, M. en H.A. van der Heijden, Volgermeerpolder: besluitvorming en participatie, in: Boersema, J.J. e.a. (red.), Basisboek milieukunde, Boom, Meppel, 1986, pp. 467-478.
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe, Weerbarstige beleidscontroversie: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 53-79.
- Hisschemöller, M., De democratie van problemen - De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming, Amsterdam, 1993.
- Hoogma, M., Ondergrondse praktijken, in: Intermediair, 28 juni 1991, pp. 9-11.
- Peppel, R. van de, e.a., 25 jaar milieubeleid in Nederland, Twente UP, Enschede, 1999.
- Wiegers, H., Urgentiebepaling van ernstige bodemverontreinigingen door het Priwaco-model, in: Gombault, M. en S. Radersma (red.), Milieumanagement naar een hoger niveau, Twente UP, Enschede, 1998.

15 Onderzoek (4): Belangenafweging na paniek

Wat is de kwaliteit van belangenafweging in het Nederlandse parlement na crises als de legionellazaak, de bolletjesaffaire of de vuurwerkcramp in Enschede?

Politici en journalisten houden elkaar vaak gevangen in een stevige omstrengeling. Journalisten signaleren mistanden en politici reageren hierop. Veel journalisten spreken politici daar dan weer op aan. Zijn de antwoorden binnen of moties geformuleerd dan is dat weer stof voor nieuwe berichtgeving. Ook politici trekken voordeel. Ze worden zichtbaar naar de achterban die nauwgezet volgt wat een politicus doet. Wee degene die het waagt om zijn taak in stilte en rust op te vatten. Teleurstelling zal zich van hem of haar meester maken want een herverkiezing is dan nagenoeg uitgesloten. De politicus moet de trom roeren en daar heeft ook de journalist weer baat bij. Doen zich crises voor dan komt de politicus nog meer onder druk om daar wat mee te doen. Niet langer is aan de orde óf de politicus vragen stelt want hij moet. Een vólksvertegenwoordiger dient zich immers tot tolk van volkse onvrede te maken. Dat klinkt niet onaannemelijk. De politicus heeft niet het gevoel dat er met hem of haar iets mis is. Van even een tijd de zaak aanzien en eens goed nadenken over wat het beleid is, is geen sprake. Actie is nodig en wel direct. Toen de in Noord-Holland uitgebroken legionellabesmetting dodelijke slachtoffers eiste, kwamen onmiddellijk verontwaardigde reacties los. De pijlen richtten zich op 'Den Haag'. Dit mocht nooit meer

voorkomen. Politici eisten maatregelen en kregen ze ook. Zo gaat het vaak bij dit soort gevallen. Een breed aangenomen motie is wel het minste. Menigmaal zal een bewindspersoon zoveel beloven dat een motie niet eens in stemming hoeft te komen. Het kabinet toont daarmee begrip. Ook een premier zegt dan al gauw dat zo iets niet meer mag voorkomen. Maar nu komt het: de direct na de ramp - door de verstrengeling van media en politiek - in gang gezette beleidsmachine produceert beleidsvoorstellen die een beperkte houdbaarheidsdatum blijken te hebben of andere negatieve effecten. Blijkbaar is sprake van overhaaste beleidsvorming en doorschieten in maatregelen. Risico's moeten volledig worden uitgebannen en dus komt er meer regelgeving. Daarmee toont een politicus zich tevreden. Dat is 'binnen gehaald', zo berichten de media naar de achterban. Neem de vuurwerkkramp in Enschede. Die leidde tot een besluit om vuurwerkopslagplaatsen zo te lokaliseren dat het risico op nog zo een ramp nagenoeg was uitgesloten. Echter, staatssecretaris Van Geel moest dit besluit onlangs terugdraaien omdat dergelijke plaatsen in veel gemeenten niet te vinden zijn. Doorgeschoten strengheid dus. Iets dergelijks deed zich begin 2002 ook voor bij de bolletjesaffaire op Schiphol. Minister Korthals van Justitie werd geprest maatregelen te nemen, want het niet oppakken en straffen van de slikkers was 'van de gekke'. De Schipholzaak werd symbool van gedogen en niks doen door een 'slap Nederland', waar de politie vooral optreedt tegen hardrijders maar van hard optreden tegen het invliegend gespuis geen sprake is. Zo werd de sfeer. Naderhand bleek dat een geïsoleerde aanpak niet verstandig was want er kwam meer cocaïne door de Rotterdamse haven binnen dan via Schiphol. In beleidspaniek genomen maatregelen hadden het gewonnen van een bredere analyse van hoe het probleem werkelijk lag. Dat is waartoe de verstrengeling tussen media en politiek in bijzondere omstandigheden leidt en ook soms onder gewone: veel geld uitgeven door regelproductie die naderhand teruggedraaid moet worden. De Groningse Commissaris der Koningin Hans Alders was een lichtpuntje. Hij zag het na onderzoek van de cafébrand in Volendam goed. Aan meer regels was volgens hem géén behoefte. Handhaaf de bestaande regels maar beter. Dat is het goede signaal. Politici moeten zich minder door de waan van de dag laten leiden, meer afstand nemen van de media-impulsen en vooral meer eigen professionaliteit ontwikkelen. De regering moet zich minder laten opjagen en parlementariërs moeten zelf meer uitzoeken of hoorzittingen houden. Ik geloof niet dat een kleiner parlement, zoals Van Aartsen onlangs suggereerde, of een gedragscode zin hebben. Een klein parlement zoekt niks méér uit. Een gedragscode om later op rapporten en berichtgeving te reageren haalt ook weinig uit. Niemand houdt zich eraan.

Maar zullen enkele lezers misschien denken: een paar voorbeelden kwamen onlangs (dec. 2003) ook al in het tv-programma Zembra aan de orde. Dat is juist. Ik heb ze de programmamaker zelf ingefluisterd!

Literatuur

- Korsten, A.F.A., Paniek levert beperkt houdbaar beleid, in: Binnenlands Bestuur, 12 dec. 2003, p. 21.

17 Opiniepeilingen door het kabinet-Kok II

De Verenigde Staten voerde na 11 september 2001, toen een kamikazeactie van terroristen leidde tot de ineenstorting van de Twin Towers in New York, strijd tegen

het terrorisme. Het terroristisch netwerk van Bin Laden, dat gezien werd als de oorzaak en financier van de actie, moest worden aangepakt. De NAVO-landen steunden de actie van de V.S.. Het paarse kabinet (Kok-II) liet in de periode daarna *opinie-onderzoek* doen naar de houding en opvattingen van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de oorlog tegen het regime- Omar (de Talibaan), de opsporing van Osama Bin Laden en de deelname van Nederland aan een militaire operatie. Daarmee trad het kabinet in de voetsporen van Amerikaanse presidenten die al veel langer opinie-onderzoek lieten verrichten naar vele thema's, niet slechts de steun voor vredesoperaties of oorlogsoffensieven. Wat hiervan te denken:

- is het houden van opinieonderzoek in opdracht van een kabinet het algemeen een positieve ontwikkeling?;
- welke consequenties verbindt een kabinet hieraan voor beleid?;
- wat betekent dit in het licht van de politieke democratie?

Oud-minister Jan Koning (CDA) zei ooit dat de taak van de politicus was de mens ene meter verder te krijgen dan waartoe die van nature bereid is. Is een beleid dat niet verder gaat dan de meerderheid van het volk dan niet wat te weinig?

Traditionele informanten van een kabinet

Op het eerste gezicht verdient het doen van opinie-onderzoek geen steun. We kennen immers een *parlementaire democratie*, waarbinnen politieke fracties functioneren die een verbinding hebben met politieke partijen. Nederland kent een groot aantal partijen en is dus een *multi-party democracy*. Deze politieke partijen hebben meerdere functies, zoals recrutering van politieke vertegenwoordigers, en een daarvan is de *inhoudelijke programmering* van wat wenselijke is voor de toekomstige inrichting van Nederland. Ze formuleren *richtinggevende beginselen*, werken die uit in *verkiezingsprogramma's* en zetten voor speciale onderwerpen *commissies* aan het werk. Politieke partijen krijgen daarop *reacties* vanuit de samenleving. Niet van de 'vierde macht' van ambtenaren maar wel van andere machten: de vijfde macht (pressiegroepen), zesde macht (adviseurs) en zevende macht (pers). Vakbonden, werkgeversorganisaties, milieu-organisaties en vele anderen reageren op denkbeelden van politieke partijen. Dat kan leiden tot correctie of aanvulling/ overname. *Persmedia* geven ook commentaar. En het *Centraal planbureau* rekent programma's door.

Het is niet alleen zo dat er via de politieke partijen en de volksvertegenwoordiging reflectie op gang wordt gebracht over denkbeelden. Dagelijks besturen komen na afweging tot voorlopige voornemens, die *een procedure* doorlopen. Als het bijvoorbeeld gaat om een wet dan is sprake van een wetgevingsprocedure, waarin ook de *Raad van State* haar oordeel geeft. Ministers kunnen speciale verzoeken om een visie richten aan *reguliere adviesorganen*, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat, of de Raad voor het Openbaar Bestuur. Daarnaast komt het voor dat *eenmalige adviescommissies* worden ingesteld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de commissie- Elzinga (dualisering), - Brinkman (visitatie grote steden), - Wallage (over

openbaarheid en communicatie), -Docters van Leeuwen (ICT), - Cerfontaine (ICT), - Welschen (handhaving), - Oosting (vuurwerkramp Enschede), - Alders (ramp Volendam), - Snellen (privacy en ICT), - Wijffels (plattelandsvernieuwing), - Donner (WAO), - Franken (ICT en grondrechten), - Terlouw (genetische manipulatie). Voor bepaalde sectoren is sprake van een verplichte *aanvullende procedure op de representatieve democratie*. In de ruimtelijke ordening kennen we de planologische kernbeslissingen.

Sclerose van middenveld

Vanuit de samenleving worden thema's op de publieke agenda gebracht en wordt getracht om thema's op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen. Zo leert de theorie van agenda building. Er bestaan allerlei *gewichten en tegenwichten in een politieke democratie* die inwerken op wat door politieke partijen en aderen op de politiek agenda wordt gebracht. Sommige thema's bereiken de politieke agenda niet of worden na enige tijd afgevoerd. Zo gezien lijkt opinie-onderzoek een overbodigheid. Maar die redenering is eenzijdig. Juist het bestaan van zoiets als een planologische kernbeslissing duidt er al op dat blijkbaar de oudere mechanismen om denkbeelden uit de samenleving naar boven te brengen ter beoordeling van de noodzaak van overheidshandelen *niet voldoende zijn*. Tot die oudere mechanismen behoren politieke partijen. Bij nadere beschouwing blijkt dat politieke partijen aan sclerose onderhevig zijn. Het aantal leden van politieke partijen nam na 1950 af en deze partijen doen ook minder aan ideologie-ontwikkeling. Ze zijn vanuit zichzelf minder inhoudelijk richtinggevend geworden. Een overheid kan niet meer varen op wat partijen afspreken in verkiezingsprogramma's en met elkaar uitruilen in een coalitiebespreking die uitmondt in een regeerakkoord. Politieke partijen representeren samen niet het zich almaar ontwikkelend geheel van opvattingen over allerlei vraagstukken. Ontwikkelingen gaan snel en zijn daarom niet te vangen in uitsluitend een traag proces van opinievorming in politieke partijen, adviesorganen en commissies. De persmedia reageren snel maar zijn niet voldoende om op te varen. Ze zijn in concurrentie en reageren op incidenten. Kortom, de *traditionele middenveld-informanten* van een kabinet, zoals VNO, NCV, ANWB, LTO, Greenpeace, en de aanvullingen daarop zijn onvoldoende representatief.

Nieuwe manieren hebben de beperking van selectiviteit

Overheden doen tegenwoordig dus moeite om op andere manieren te achterhalen wat burgers vinden. Er komt een nut- en noodzaakdiscussie over uitbreiding van de Maasvlakte bij Rotterdam. Overheden starten interactieve beleidsvorming. Wethouders verdelen wijken en worden wijkwethouder. En er komen speciale commissies die debatten organiseren. De commissie-Terlouw wenste de mening van burgers over genetisch gemanipuleerd voedsel te peilen en ze deed dat via een advertentie met antwoordcoupon. Moderne vormen komen opzetten zoals discussieplatforms op internet, onder meer over duurzaam bouwen, grondrechten en de A15 (Van Schendelen, 2001).

Deze nieuwe interactievormen met de samenleving hebben voor- en nadelen. Tot de nadelen behoort de selectiviteit in de participatie. Wie vult de antwoordcoupons in? Waarschijnlijk zullen activisten sterk vertegenwoordigd zijn en ontstaat er een *scheve* steekproef. Wie reageert eigenlijk via internet? Dat is meestal geen doorsnede van de bevolking boven 16 jaar. Wie neemt deel aan interactieve beleidsvorming? Vastgesteld is dat de deelname van burgers aan interactieve beleidsvorming nogal eens selectief is (Van de Peppel en Prummel, 2000). Het zijn vooral mannen uit de categorie 25-49 jaar met een bovengemiddelde opleiding, met een baan en een gemiddeld of hoger inkomen, en met vertrouwen in de overheid. De lager opgeleiden, die leven van een uitkering en geen baan hebben zijn schaars. Wordt hun mening gerepresenteerd? Dat is niet uitgesloten maar ook niet op voorhand zeker (Korsten, 1979). Dat betreft dan de deelname van burgers. Maar het zijn in interactieve sessies niet alleen burgers die participeren. Ook ambtenaren en lobbyende organisaties zijn aanwezig. Interactieve beleidsvorming tobt dus met het probleem van *de geldigheid en betrouwbaarheid van de uitkomsten*. Dat is het niet alleen. Sommige discussieplatforms kennen slechts een geringe reactie, of leiden een kwijnend bestaan. Dit is een overheid niet zonder meer aan te rekenen. Burgers en organisaties kunnen niet gedwongen worden tot politieke participatie. Wat te doen? Een terugval op oudere participatiemechanismen biedt weinig perspectief. Een overheid schiet er weinig mee op om beleid te decreteren want als veel burgers naderhand protesteren door bezwaarschriften in te dienen en in beroep te gaan kunnen ze de overheidsmachinerie vrijwel lam leggen. Hoe kan een overheid toch meer zekerheid krijgen over wat de meeste burgers wensen?

In vroeger tijden trok een vorst vermoed de stad in om onthutst weer te keren, aldus Van Schendelen (2001). Kabinetten hebben het een tijd geprobeerd met volkstellingen maar dat werd duur, het verzet groeide en nieuwe alternatieven dienden zich aan. Ook planbureaus (CPB, RPD, SCP, WRR) konden onvoldoende aanvulling bieden op tekortschietende politieke partijen als 'stem van het volk'. Een kabinet kan heden ten dage beschikken over moderner vermommingen: het referendum, het opinie-onderzoek. Over referenda zijn Nederlandse kabinetten tot 2002 niet enthousiast want de resultaten zijn 'openbaar en praktisch bindend' (Van Schendelen, 2001). Opinie-onderzoek is juist representatief en biedt de mogelijkheid gegevens geheim te houden.

Opinie-onderzoek als marktonderzoek

Op initiatief van de secretarissen-generaal werd in 2001 besloten om opinie-onderzoek onder de bevolking te houden. Een onderwerp dat zich in 2001 direct aandiende was de oorlog tegen Afghanistan, de Palestijnse kwestie en de binnenlandse veiligheid. De regering houdt naar analogie van marktonderzoek de uitkomsten *geheim*. De kernvraag is natuurlijk: wat gaat het kabinet - Kok II doen met onderzoeksgegevens? Als een kabinet met opinieonderzoek omgaat als een

grootgrutter dan gebruikt het de uitkomsten als *marketing van beleid* (Buurma, 2000). Er volgen dan campagnes om burgers meer van iets te overtuigen, zoals 'de euro is goed voor u' of 'files vallen heus wel mee als u thuisblijft'. Beleid wordt afgestemd op strijdpunten onder de bevolking die blijken uit opinieonderzoek. Als de bevolking eenduidig in een bepaalde richting denkt, dient zich aan dat een overheidsbestuur zich *conformeert* of de *confrontatie* aangaat.

Politieke marketing in een pluralistische politieke democratie

In een pluralistische politieke democratie als de Nederlandse is meestal geen sprake van een overheersende mening die volledig voor of volledig tegen een bepaald beleidsvoornemen gericht is. De publieke opinie is in een pluralistisch bestel verdeeld. In zo'n context kan een kabinet aldus Van Schendelen 'naar believen verdelen, masseren en heersen. Voor elk type beleid vindt het wel enige steun, die het slechts hoeft te verbreden en versterken'.

Wat levert opinieonderzoek op? Informatie over welke strijdpunten in de ogen van welke categorieën en groepen in de bevolking belangrijk zijn en welke opvattingen deze categorieën en groepen erop nahouden. Deze informatie kan benut worden voor een *analyse van beleidsarena's* rond issues. Waar kan een kabinet makkelijk in een beleidsarena uit de voeten en welke kant is complex omdat veel tegenstand zal bestaan tegen bepaalde voornemens. Daarop kan dan de vraag volgen: welk beleidsvoornemen op het vlak van voorlichting of debat kan aansluiten op die opvattingen of juist ertoe strekken om die opvattingen breder ingang te doen vinden of te beperken en terug te dringen? Dat beleid, veelal communicatiebeleid, kan nodig zijn om ander beleid van de grond te krijgen.

De Rotterdamse hoogleraar Rinus van Schendelen zegt het in De Volkskrant (22 dec. 2001) zo:

'Dankzij het opinieonderzoek kan het (kabinet) weten *welke strijdpunten* aanscherping dan wel geruststelling behoeven en *bij welke groepen*. De pressiegroepen op het middenveld kan het tevens tot *isolement* dan wel *volgzaamheid* brengen. Het parlement staat voldoende onder controle om het uiteindelijke beleid te accorderen. Systematischer dan voorheen oefent het kabinet, kortom, in *politieke marketing* ofwel *lobbyen*. De meestal verdeelde opinies van de burgers wil het meenemen in zijn analyse van zogeheten *beleidsarena's*. Die informatie kan het gebruiken voor campagnes tot beïnvloeding van groepen burgers dan wel voor ontmoediging van hinderlijke pressiegroepen en partijen. Zo'n aanpak is heel rationeel en modern. Haar kapitale zwakte is de aanname dat zij geheim kan blijven. Pressiegroepen en partijen zullen zich graag bemoeien met de onderwerpkeuze van het opinieonderzoek. De uitkomsten zullen zij en de massamedia graag achterhalen. Anders dan in het sprookje kan de vorst nauwelijks vermomd over straat gaan, indien het volk alert is'.

Marketing schiet door: politici laten oren hangen naar opiniepeilingen?

Wanneer houdt politiek op en begint marketing en wanneer gaat marketing over in politiek?

Bill Clinton won in de jaren negentig de kiezers voor zich met hulp van de public opinion-adviseur Dick Morris. Morris bestrijdt in zijn boek *'Behind the Oval Office'* dat er een tegenstelling bestaat tussen politiek leiderschap, dat getuigt van visie en initiatief, en beleid gefundeerd op opiniepeilingen. President Bill Clinton liet wel opinie-onderzoek verrichten maar gebruikte dat *niet* om tot een mening ergens over te komen. Als het standpunt van Clinton niet populair was vroeg Clinton om een onderzoek over hoe het vertrouwen van de kiezers alsnog te winnen, aldus Morris. Dat is echter een wel heel 'lief' beeld. Clinton's centrale adviseur George Stephanopoulos tekende in zijn memoires daarentegen op dat Morris wel degelijk druk uitoefende op Clinton om bepaalde stellingen te laten varen. Volgens Stephanopoulos hanteerde Morris de regel dat als 60 procent ergens voorstander van was de president dat gewoon moest volgen. Als dit ook de reactie van het Nederlandse kabinet zou zijn op opinie-onderzoek lijkt dat NRC-journalist Mark Kranenburg een verkeerde ontwikkeling omdat zo alle durf en visie verdwijnt. Die visionaire lef werd historisch gezien al beperkter door de terugtrekking van het ideologiserend vermogen van politieke partijen, partijen die bovendien nog compromissen moeten sluiten in een Nederland van politieke minderheden. Kranenburg meent dat als deze compromispolitiek ook nog van het meerderheidskeurmerk van het NIPO moet worden voorzien, wordt de Nederlandse politiek helemaal bloedeloos. Bovendien doet zich dan een paradox voor. De gevestigde partijen die samen de weinig gedurfde compromissenpolitiek met hulp van opinie-onderzoek voltooien, moeten op het eerste gezicht rekenen op applaus omdat ze de wil van de meerderheid van het volk uitvoeren maar bij nader inzien is dat niet zo. Immers, een partij als Leefbaar Nederland staat eind december 2001 met 13 zetels in de verkiezingspolls. De opkomst van Leefbaar Nederland is een protest tegen de saaiheid van de andere politieke partijen en het gebrek aan dualisme in de Tweede Kamer. Politici met lef als de PvdA'er Rob van Gijzel (opgestapt omdat hem het woordvoerderschap in de bouwfraudekwestie, die betrekking had op onder meer het voor-vooroverleg om de prijs bij aanbestedingen in de bouw op te voeren, ontnomen was) en Rob Oudkerk (lijsttrekker in Amsterdam in 2002) werden in feite gedwongen om hun heil elders te zoeken. Opinie-onderzoek: 'men doet het voor de kiezer, denkt men, maar dezelfde kiezer wendt zich af', stelt Kranenburg. Kranenburg vervolgt:

'Vanzelfsprekend, leidt een minder geïdeologiseerde tijd ook tot minder uitgesproken politiek keuzes. Maar het andere uiterste is dat alle keuzes worden ontlopen en dat de enige leidraad nog wordt gevormd door de grootste gemene deler. Politiek is meer dan het continueren van het bestuur. Richting geven kan ook nu nog steeds'.

Literatuur

- Coenen, F., R. van de Peppel en J. Woltjer, De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning, in: *Beleidswetenschap*, 2001, nr. 4, pp. 313-333.
- Kok, F. en T. van der Maas (red.), *De wandelgang – Lobbyen in de politiek*, uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2001.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakend bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.
- Kranenburg, M., *Het tranendal der politiek*, in: *NRC*, 21 december 2001.
- Newman, B.L., *The mass marketing of politics – Democracy in an age of manufactured images*, Sage, Londen, 1999.
- Peppel, R.A. van de, en M. Prummel, De selectiviteit van interactief beleid, in: *Bestuurskunde*, 2000, nr. 1, pp. 15-25.
- Schendelen, M. van, *Burgers hebben lobbyende overheid snel door*, in: *De Volkskrant*, 22 december 2001.
- Shea, J., *Modern conflicts, the media and public opinion – The Kosovo-example*, in: *Militaire Spectator*, jrg. 169, 2000, nr. 8, pp. 405-416.

18 Kaderstelling bij bestemmingsplannen: voor en na de dualisering

Dualisering betekent nevenschikking van gemeenteraad en het college van B&W. Ieder vervult een eigen rol in het gemeentelijk bestuur met uiteindelijk een grondwettelijk hoofdschap voor de gemeenteraad. Dat is wat anders dan het gemeentewettelijk monisme, toen de raad formeel - wettelijk gezien - hoogste orgaan was maar feitelijk B&W het belangrijkste orgaan in de besluitvorming rond veel vraagstukken was, zoals de commissie - Elzinga in bijlagen bij haar rapport aangaf.

Hoe pakt die dualisering uit voor de raad? Dat is een vraag die velen bezighield en houdt. De raad heeft sinds de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur begin maart 2002 vijf taken: agendering, kaderstelling, budgettering, verordeningen produceren, controle uitoefenen. Hier is alleen de kaderstelling aan de orde. Kaderstelling houdt in dat de raad hetzij inhoudelijk, hetzij procesmatige, hetzij randvoorwaardelijke uitgangspunten of richtlijnen, of een combinatie daarvan, geeft aan B&W en/of niet geeft maar B&W uitnodigt daarmee te komen, en daarover een discussie met B&W wil aangaan. De raad behoeft dus niet af te wachten waarmee B&W komen. Maar gaan raden dit ook doen of zullen raden juist als het gaat om ruimtelijke ordening het initiatief bij B&W laten en zich qua kaderstelling richten op andere items, zoals de speerpunten in een programmabegroting?

Kaderstelling en het gemeentelijk bestemmingsplan: een vreemde combinatie? Ja en nee. Ja, want in de praktijk is er eind 2003 nog weinig ervaring mee opgedaan en nee, want het bestemmingsplan is het instrument voor de gemeenteraad om de schaarse ruimte in de gemeente te verdelen. Deze verantwoordelijkheid veronderstelt een grote mate van betrokkenheid van de raad in de verschillende fasen van het bestemmingsplanproces. Maar is dit ook zo in de praktijk? Kaderstelling was ook al

mogelijk tijdens het monistische tijdperk, maar is dit sinds de dualisering nu veranderd?

Inmiddels is onderzoek verricht door Hans Démoed en wel in zes gemeenten, een scriptie-onderzoek. Voor dit onderzoek is het proces rond dertien bestemmingsplannen integraal doorgelicht. Ongeveer de helft van het aantal plannen was afkomstig uit het monistische tijdperk en de andere plannen uit de relatief korte duale periode. Bij het doorlichten van de bestemmingsplanprocessen is vooral gelet op de rol van de gemeenteraad in de verschillende fasen van het bestemmingsplan. Per fase werd bekeken of en hoe de raad betrokken was bij het proces. Was er sprake van kaderstelling? Werd de raad of commissie in een vroegtijdig stadium geconsulteerd over een Nota van uitgangspunten ter voorbereiding van het bestemmingsplan dan wel het voorontwerp? Uit dit onderzoek in zes gemeenten blijkt dat inderdaad sprake is van een grote betrokkenheid van de raden in deze gemeenten.

Initiatief

In de bestemmingsplanprocessen na de invoering van het dualisme vallen twee zaken op. Zo neemt de raad vaker dan voorheen het initiatief om te komen tot kaderstelling. In het verleden was het vooral het college dat vroegtijdig uitgangspunten wilde laten vaststellen door de raad. Het was voor het college een houvast om op de ingeslagen weg door te kunnen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de initiatiefrol voor het stellen van kaders aan het verschuiven is richting de raad.

Daarnaast krijgt de kaderstelling sinds de dualisering meer gewicht. Als er sprake was van kaderstelling in het monistische tijdperk, dan betrof dat bijna altijd kaders ten aanzien van de inhoud van het bestemmingsplan. Nu zijn het naast inhoudelijke kaders vooral ook randvoorwaarden ten aanzien van het proces. Dit betekent dat de raad vastlegt hoe de inspraak vorm moet krijgen, hoe het zelf bij het proces moet worden betrokken en worden randvoorwaarden aan planning en budgettering gesteld.

Deze wijzigingen zijn echter nog niet de fundamentele veranderingen zoals die met het dualisme worden beoogd, maar laten wel zien dat de opstelling van raadsleden bij de kaderstelling aan het veranderen is. Er is beweging, ook al lijkt die nog niet spectaculair.

De aanwezigheid van een structuurvisie of ander ruimtelijk kaderstellend document, kan ook een indicatie zijn voor kaderstelling in bestemmingsplannen. Verwacht mag worden dat raden die het initiatief nemen om te komen tot een ruimtelijke visie (kader) voor de totale gemeente, deze rol ook oppakken voor de deelgebieden (de bestemmingsplannen). Uit het onderzoek bleek echter dat er geen verband is tussen

het al dan niet beschikken over een structuurvisie en de mate van kaderstelling in bestemmingsplannen.

Dat de dualisering tijdens de procedure rond het bestemmingsplan nog niet helemaal uit de verf komt, wil niet zeggen dat dit een gemeente op andere beleidsterreinen ook nog niet helemaal lukt. Uit het onderzoek blijkt dat de raden in een beweging zitten om de kaderstellende en controlerende taken in het algemeen meer op te pakken. Uit een beperkte nadere verkenning in twee gemeenten blijkt dat er in korte tijd (tussen 6 maart 2002 en 1 juli 2003) de nodige voorbeelden zijn te vinden van de toepassing van instrumenten gericht op kaderstelling (startnotitie en dergelijke) en van controlerende middelen als het vragenrecht en het recht van interpellatie.

Rolverwarring

Welke verbeteringen zijn er nu wenselijk voor het bestemmingsplanproces? Tijdens het onderzoek is gebleken dat de huidige wettelijke bepalingen gemakkelijk aanleiding geven tot rolverwarring tussen raad en college. De Wet op de ruimtelijke ordening laat in het midden wat de rol van de gemeenteraad is in de voorfase van het proces, terwijl de raad wel de hoofdrol krijgt in diezelfde wet. De bevoegdheid voor het vaststellen van het bestemmingsplan is immers voorbehouden aan de gemeenteraad en in de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening blijft dit ook zo. Het bestemmingsplan wordt algemeen gezien als het ruimtelijk instrument van de raad.

Aan deze onduidelijkheid kan een einde komen als raden dit wensen. Het verdient aanbeveling te komen tot een bestemmingsplanproces waarin volstrekte helderheid is over de rolverdeling in de besluitvorming. In dat verband zou onder meer de formele start van de bestemmingsplanprocedure meer aandacht moeten krijgen. Bij de aanvang van het opstellen, dan wel herzien van het plan moet een raadsbesluit worden genomen waaruit het voor alle betrokkenen duidelijk is dat de gemeenteraad daadwerkelijk aanvangt met de werkzaamheden rond het bestemmingsplan (als een raad dat wil). Een dergelijk startbesluit maakt het mogelijk dat de raad in interactie met burgers tot een bestemmingsplan komt. Dit maakt het voor de raadsleden mogelijk (twee keer mogelijk) zich als echte volksvertegenwoordigers op te stellen in de voorfase maar kan wel het nadeel hebben dat de raad zichzelf meer belast.

(Hier toon je je een regelneef) Bij de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening zou het parlement er voor kunnen kiezen om het primaat van de gemeenteraad in het proces van het bestemmingsplan te versterken.

Los van deze wettelijke verankering zouden raadsleden in de verhouding tussen raad en college het primaat bij de ruimtelijke planning naar zich toe moeten trekken. Vroegtijdige kaders in de vorm van een Nota van uitgangspunten voor de herziening van het bestemmingsplan is daarvan een voorbeeld. Als de raad het

college de vrijheid laat, dan zal de betrokkenheid beperkt blijven tot formele vaststelling van het plan (Nee hoor, dat hoeft helemaal niet). Een weinig aantrekkelijk perspectief. Kaders stellen voor het bestemmingsplan betekent namelijk ruimtelijk sturen. Een gelegenheid die raden niet aan zich voorbij mogen laten gaan.

Samenvatting

Sinds de dualisering stellen gemeenteraden sterker dan voorheen kaders bij het tot stand komen van een bestemmingsplan. Het gaat hierbij niet alleen om inhoudelijke kaders, maar ook om randvoorwaarden voor het proces zoals het vorm geven aan de inspraak. Over de rolverdeling met het college tijdens het bestemmingsplanproces zijn echter nog onduidelijkheden, voornamelijk omdat de Wet op de ruimtelijke ordening zich hierover niet altijd duidelijk uitspreekt. Maar los hiervan, zou de raad het primaat bij ruimtelijke plannen sterker naar zich toe moeten trekken. Dit blijkt uit onderzoek naar de rol van de gemeenteraad bij het bestemmingsplan sinds het invoeren van de dualisering.

(drs. J.J. Démoed is op het moment van schrijven vice-voorzitter van de CDA-Statenvructie van Zuid-Holland. Het onderzoek is verricht in het kader van de afronding van de studie Bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland met als examinator prof. dr. A.F.A. Korsten.)

19 Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen

Maatstaven

Wat hebben de volgende zaken met elkaar gemeen: rechtsstatelijkheid, legaliteit, motiveringsplicht, algemeen belang, doelgerichtheid, adequate doel-middelenkeuze, (on)haalbaarheid, (on)uitvoerbaarheid, (on)doelmatigheid, toekomstgerichtheid, generatiegerichtheid, ordentelijke wetgeving, evenwichtige beleidsmix, open benadering, stevig draagvlak, brede steun, doelbereiking, positieve neveneffecten, transparantie, slagvaardigheid, doorzettingsmacht, gebrekkige hindermacht, gelijke behandeling, toegankelijkheid, consistentie, continuïteit, samenhang, behoorlijke behandeling, billijkheid, 'fair play', duurzaamheid, proportionaliteit, prudentie? Het zijn enkele criteria ter beoordeling van overheidshandelen. Op deze criteria of maatstaven gaan we nader in.

Welke maatstaven zijn ter beoordeling van overheidshandelen te hanteren? Dat is hier de centrale vraag.⁴⁹ Is de overheid eigenlijk nog wel te beoordelen als er al direct zo'n grote reeks van voor de vuist weg opgesomde criteria passeert? Toch wel, zoals

⁴⁹ Ik ga niet in op maatstaven die gerelateerd zijn aan hele stelsels van binnenlands bestuur met zijn al of niet gebrekkige checks & balances, noch op organisatiestructuren of –culturen of veranderingsprocessen in deze, noch op criteria die gelden voor ambten (bijv. premier, burgemeester, gemeentesecretaris) of bestuurscolleges.

zal blijken. Ik ga op zoek naar *algemene* – nationale - maatstaven.⁵⁰ Ik ga in niet op *specifieke maatstaven*. Specifieke maatstaven zijn objectgerelateerde maatstaven. Dat zijn sector- of beleidsveldgebonden maatstaven die te maken hebben met wat je als overheidsbestuur wilt bereiken, bijvoorbeeld door middel van een bepaald beleid, zoals bij voorbeeld bodemsaneringsbeleid, gebiedsgericht beleid, natuurbeleid, sportaccommodatiebeleid, stroomgebiedenbeleid.

De *algemene* maatstaven die aan de orde komen, hebben primair te maken met *extern gericht beleid*, minder met intern beleid in de vorm van organisatiemanagement, human resources management (personeelsbeleid), financieel management, facility management en ICT. Maar mogelijk kunnen we er niet onderuit om iets over de interne kant te zeggen. Wie als trainer een goed team goed en succesvol wil laten spelen, zorgt er immers ook voor dat in de club zelf 'de' organisatie 'er staat', zoals dat heet. Dat leerde Cruyff ons ook.

Een voorbeeld van objectgerelateerde - specifieke - maatstaven betreft het functioneren van programmaraden (gebaseerd op de Mediawet). De vraag welke criteria gelden voor programmaraden die zich bemoeien met de vraag welke zenders op de kabel komen en te zien zijn, is een vraag naar specifieke maatstaven. De Mediawet zegt er iets over. Denk in dit verband aan het criterium 'representativiteit' in de samenstelling van de raad en 'pluriformiteit' in het aanbod.

Beleed vatten we op als bewuste pogingen tot interventie in het bestuur en de samenleving of het bewust achterwege laten hiervan. Overheidshandelen stellen we hier gelijk aan *overheidsinterventie* of *beleid*. Vaak zal het hierbij gaan om doelen en de toepassing van middelen in de vorm van juridische instrumenten (geboden en verboden), economische instrumenten (prikkels en sancties) en communicatieve instrumenten (convenanten, public relations en voorlichting), een combinatie hiervan, of het scheppen van voorzieningen.

Politiek als strijd om waarden

Aan specifieke criteria voor politieke keuzen ga ik voorbij. De vraag of een overheidsbestuur doet wat het moet doen, moet op grond van politieke en ideologische overwegingen worden beoordeeld. Hier spelen *waarden* een rol, zoals bijvoorbeeld vrijheid, gelijkheid, broederschap, rechtvaardigheid, solidariteit, humaniteit, generatiegerichtheid, duurzaamheid, concurrentie door marktwerking. Deze algemene en fundamentele waarden worden in bepaalde politieke culturen uitgangspunt voor beleidshandelen. Ze slaan deels neer in wat we de rechtsstaat zijn gaan noemen.

⁵⁰ Wat we hier niet doen is op zoek gaan naar kaders om de overheid en overheidshandelen te begrijpen en ook niet verklaringen voor gedrag van bestuurders en overheidsorganisaties. Dus geen handreikingen op het vlak van theorieën, sturingsconcepten, of frame reflection.

Politiek is balanceren op een koord met waarden als uitersten en daarmee evenwichtskunst, zegt de voormalige Twentse hoogleraar in de beleidswetenschap Andries Hoogerwerf in zijn gelijknamige boek uit 1995. Waarden krijgen in de tijd gezien niet altijd evenveel accent. Sommige waarden zijn een bepaalde periode belangrijker dan andere. Er is dus sprake van zekere afwisseling in de betekenis die besturen en burgers in een samenleving toekennen aan waarden, zoals theorieën over tijd van Namenwirth en anderen leren. Dan eens wordt bij voorbeeld de gelijkheid meer benadrukt, dan weer de vrijheid. Hoogerwerf sprak in zijn afscheidscollege uit 1993 van *evenwichtsstoornissen* bij blijvende dilemma's van waarden. Kabinetten kunnen wat doorschieten in accenten die ze leggen op waarden. Daarom bergt 'doorschieten' de basis in zich van weer meer benadrukking van andere waarden in een volgende periode. Een periode kan een jaar of tien duren. Of die evenwichtsstoornissen ook bestaan bij het hanteren van de algemene maatstaven die hier aan de orde komen, laat ik terzijde. Verderop komt wel naar voren dat er sprake is van zoveel stapeling van maatstaven, dat gewenst overheidshandelen zeer traag op gang komt. Ik richt me eerst maar eens op het vinden van maatstaven.

Kwaliteit van overheidshandelen

Het hanteren van maatstaven heeft van doen met kwaliteit van overheidshandelen. Komt het overheidsbestuur eenmaal na een verwerking van eisen in de ambtelijke sfeer tot een beleidsprogramma, dan zal een volksvertegenwoordiging een programma beoordelen op onder meer noodzaak en urgentie, op doelgerichtheid, op de informatiebasis en op het vermogen tot realisatie. Eenmaal aangenomen beleid wordt tot (be)staand beleid gebombardeerd, dat meestal ook zal worden in- en uitgevoerd. Voor de uitvoering bestaan ook weer criteria, zoals de vraag of sprake is van voldoende middelen om het beleid uit te voeren. Is de uitvoering daadwerkelijk geschied en gefaseerd en wordt die uitvoering aan evaluatie onderworpen? Doet de overheid de goede dingen ook goed, is dan de meeromvattende vraag. Overheidshandelen moet blijkbaar kwaliteit hebben. Kwaliteit is op verschillende manieren te meten en beoordelen. Hier staat de vraag centraal welke criteria van toepassing zijn op overheidshandelen om die *kwaliteit* in beeld te krijgen.

Urgentie

De urgentie van beoordeling van overheidshandelen wordt niet minder. Overheidsorganisaties interveniëren meer en meer in sectoren. Daardoor neemt de kans toe dat vormen van overheidsbeleid in elkaar in de weg zitten of haaks op elkaar staan. Dat bleek in de jaren na de vuurwerkcramp in Enschede. Een ander voorbeeld komt uit Amsterdam. Burgemeester van het stadsdeel centrum van Amsterdam, Annelize van der Stoel klaagde over regels die in een café met elkaar in strijd zijn.

Onderwerpen

In het navolgende ga ik in op algemene maatstaven die de vraag betreffen of het openbaar bestuur een goede bijdrage levert aan interventies waartoe de politiek besluit. In dit verband zijn de volgende beschouwingen over algemene maatstaven relevant:

1. Het publieke belang volgens Charles Goodsell;
2. Vier kernvragen en basiscriteria voor beleid
3. De in- en uitvoerparameters van overheidsinterventies volgens Ari Halachmi en Geert Bouckaert;
4. De secundaire criteria van beleidsrationaliteit vlg. Yezekel Dror;
5. De uitvoeringvereisten aan overheidsbeleid vlg. Marten Oosting;
6. Denken in termen van gezondheid of ongezondheid van een overheidsorganisatie vlg. Snellen;
7. Substantiële rationaliteiten als beoordelingskader vlg. Snellen.
8. Argumentatie- en debatkwaliteit vlg. Fischer en Hoppe
9. Beoordelingscriteria vanuit toezicht
10. Beoordeling in visitatieprocessen.

Met deze analyse treed ik gedeeltelijk in de voetsporen van I.Snellen, die ooit aan deze materie een artikel wijdde, waaraan ik overigens meewerkte. De onder 2, 8,9 en 10 genoemde onderdelen behandelt hij niet.

Kader voor beoordeling (1): het publieke belang volgens Charles Goodsell

Kan het publieke belang een grondslag zijn voor de legitimatie van het optreden van een overheid? Het algemeen belang staat tegenover specifieke deelbelangen van pressiegroepen. Dit publieke belang of algemeen belang is wel verdedigd in het Blacksburg Manifesto. Dit manifest is een oproep van een aantal Amerikaanse bestuurskundigen om een eind te maken aan de kritiek op ambtenaren en bestuurders. Wamsley e.a. wilden een positieve basis voor openbaar bestuur formuleren. Goodsell was een van de initiatiefnemers van het manifest. Hij staat bekend als een verdediger van de overheidsorganisatie, zoals blijkt uit 'The case for bureaucracy'. Hij formuleerde zes beginselen:

1. *Legaliteit en moraliteit.* Goodsell ziet meerdere aspecten aan het ambtelijk functioneren. Ambtenaren werken neutraal. Het ambtelijk apparaat is niet partijgebonden in zijn handelen en werkt voor bestuurders van verschillende politieke kleur. Ambtenaren zijn professionals, die niet alleen verschillende politieke bestuurders moeten kunnen dienen maar zich ook moeten en kunnen conformeren aan standaarden uit wetten en ethiek. Ambtenaren moeten zich bovendien verantwoorden. En de rechter kan dan nog correcties aanbrenge op de wijze waarop ambtenaren hun discretionaire bevoegdheden gebruiken.
2. *Politieke ontvankelijkheid.* Het ambtelijk apparaat vormt een betere afspiegeling van de samenstelling van de bevolking dan de volksvertegenwoordigers, meent Goodsell. Dat is natuurlijk ook makkelijker omdat ze met meer zijn waardoor een

fijnmaziger afspiegeling in principe mogelijk is. Ambtenaren zijn ook attent in het naleven van wetgeving en vormen een continue factor in het openbaar bestuur.

3. *Politieke consensus.* De ambtelijke organisatie is voorzien van een materiële infrastructuur en draagt door meerdere standpunten en visie te confronteren en te verzoenen bij een gevoel van samenhang in de samenleving.
4. *Zorg voor een consistente lijn.* Overheden zijn gericht op beleidsproductie waar doelstellingen achter schuil gaan. Doelstellingen geven de redelijkheid van het beleid aan. Doelstellingen komen tot stand na de afweging van belangen, visies, consequenties. De overheidsbureaucratie kent diensten en afdelingen die op een bepaalde manier gestructureerd zijn en het resultaat zijn van die belangenafweging. De wijze waarop de overheidsbureaucratie gestructureerd is, bevordert de consistente lijn in overheidsbeleid.
5. *Zorg voor effectiviteit.* Het openbaar bestuur beschikt over specifieke expertise die nodig is voor het ontwerpen van beleid, beslissen, uitvoeren en evalueren. Eerst als er beleid is, kunnen bepaalde problemen in de samenleving verdwijnen of beperkt zijn. De rechter kan weinig en heet doof en blind zonder expertise van de overheid.
6. *Pro-actieve agendavorming.* Het ambtelijk apparaat neemt een pro-actieve houding aan en heet bij Goodsell een soort ondernemer van de publieke zaak.

Op basis van deze beginselen is volgens Goodsell een geheel van maatstaven op te stellen, die bij de beoordeling van het functioneren van het openbaar bestuur uitgangspunt kunnen zijn. Naarmate beter aan de eisen die het publieke belang stelt, wordt voldaan, wordt de legitimiteit van het openbaar bestuur versterkt.

Goodsell heeft hiermee geprobeerd de overheidsorganisatie, het bestuur en de ambtenaren te verdedigen. Maar toch heeft zijn opsomming beperkingen. Goodsell levert geen criteria voor beoordeling van specifiek beleid op een bepaald terrein. Al deze criteria zijn niet op een noemer te brengen (Snellen, 1996). Beleidsvorming moet niet gezien worden als de keuze van een wetenschappelijke aanpak, ook al hebben ambtenaren grote invloed. En is het algemeen belang wel te operationaliseren? De Amsterdamse hoogleraar Kleerekoper heeft al decennia terug betoogt dat het veronderstellen van het algemeen belang een mythe is. Wat Goodsell wel leert is dat de maatstaven die aan het model van Publiek Belang ontleend worden, te maken hebben met het handhaven van een balans. Het gaat om afweging, om een balans tussen tegengestelde criteria. We gaan dus op zoek naar algemene criteria die wel beter hanteerbaar zijn.

Kader voor beoordeling (2): vier kernvragen en basiscriteria

Een beleidsvoorstel kent meestal minstens enkele kennisbestanden: de geschiedenis, de vergelijking (met andere beleidsvelden of andere landen) en de actuele gedaante van beleid in termen van wat beoogd wordt, waarom, hoe en wat de consequenties zijn. Beoordelaars van een beleidsvoorstel zullen daarbij criteria hanteren.

Vier kernvragen volgens Hemerijck

In de literatuur worden criteria ter beoordeling van overheidsbeleid wel gegroepeerd rond vier kernvragen (Hemerijck, 2003). Deze vier vragen hebben verschillende theoretische en normatieve achtergronden. De vragen hebben heuristische betekenis. Ze zijn geschikt om hoofd- van bijzaken te onderscheiden. De vragen luiden: werkt het; past het; mag het; hoort het? Elk van deze vier vragen vertoont samenhangende kenmerken langs twee dimensies. De ene dimensie is het legitimatieperspectief en de andere het handelingsperspectief. Langs de horizontale as worden input- en outputgeoriënteerde versies van democratische legitimatie onderscheiden en langs de verticale as wordt de logica van consequentie onderscheiden van de logica van passendheid. Deze vierdeling langs twee dimensies biedt een matrix via welke het mogelijk is een aantal thema's in het openbaar bestuur verder inzichtelijk te maken, zoals normatieve en cognitieve oriëntaties. De vragen waar het om gaat luiden:

- *Mag het*: Is sprake van constitutionele rechtmatigheid?
- *Hoort het*: Maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid?
- *Past het*: Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid?
- *Werkt het*: Instrumentele (on)doelmatigheid?

Tabel: Vier kernvragen van beleid vlg. Hemerijck

		Criteria van legitimatie	
		Outputlegitimiteit	Inputlegitimiteit
Handelings-oriëntatie	Logic of appropriateness	'Past het': politiek-bestuurlijke slagvaardigheid	'Hoort het': maatschappelijke aanvaardbaarheid
	Logic of consequence	'Werkt het': instrumentele doelmatigheid	'Mag het': constitutionele rechtmatigheid

Mag het: Constitutionele rechtmatigheid. Hierbij gaat het om de politieke en rechtsstatelijke ordening, de burgerrechten, de democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant van het politieke proces. Dit perspectief komt tot uitdrukking in de gedachte van de democratische rechtsstaat. Deze is de formele basisstructuur van het politiek systeem. De kern van de rechtsstaat is dat overheidsmacht via de logica van consequentie gebonden wordt aan het recht (Hemerijck, 2003: 12). Zo kan macht gelegitimeerd gezag worden. Rechtmatigheid is dus een belangrijk criterium. Er moet volgens de gangbare procedures tot beleid besloten zijn. De Raad van State is een van de organisaties die hierop let.

Hoort het: Maatschappelijke aanvaardbaarheid. In een politieke democratie zijn de kiezers alpha en omega. De kiezers verstrekken kiezersmandaat aan de volksvertegenwoordigers die een kabinet kiezen of wethouders of gedeputeerden benoemen. Een kabinet en college vormt het dagelijks bestuur. Het bestuur gaat aan het werk en komt tot besluiten die aanvaard moeten worden door kiezers, nu niet als kiezers maar als burgers en onderdanen. Maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid heeft te maken met de mate waarin beleid aansluit op bepaalde normatieve en

culturele tradities. De 'hoort het'-vraag sluit dus aan bij de (inter)subjectieve waardering van beleid door burgers. Hier is de logica van passendheid aan de orde. Is wat een bestuur wil verbonden met eisen, verwachtingen, waarden, normen, emoties. De tweejaarlijkse verkenningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bevatten uitspraken hierover. Het SCP rapporteert onder meer surveyuitkomsten. Onderzoek maakt zichtbaar wat burgers wel of niet willen en waarderen, en welke veranderingen in opvattingen en houdingen optreden. Achter allerlei meningen gaan basale en fundamentele houdingen schuil, zoals over het vertrouwen in en geloofwaardigheid van overheid, politiek, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Maar ook spelen waarden een rol als leefbaarheid, illegaliteit, criminaliteit, veiligheid, rechtvaardigheid. Aanvaardbaarheid van beleid is dus een belangrijk beoordelingscriterium van overheidshandelen, dat verbonden is met vertrouwen ('trust') en geloofwaardigheid.

Past het: Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid. Een overheidsbestuur moet haar beleidsvorming en uitvoering organiseren. De vraag 'past het?' vestigt de aandacht op het politiek en maatschappelijk draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid. Is er capaciteit? Dan zitten we niet op het terrein van de probleemgeoriënteerde beleidsanalyse, die aandacht schenkt aan de 'werkt het'-vraag maar op de interactiegerichte kant. Niet de instrumentele toerusting maar de institutioneel-organisatorische toerusting staat centraal. Kan de overheid iets alleen klaarmaken of is sprake van een beleidsnetwerk waarin zich tal van van elkaar afhankelijke actoren bevinden?

Werkt het: Instrumentele doelmatigheid. Hierbij gaat het om de vraag of beleid doelgericht is op outputprestaties. Resultaatgerichtheid is hier een criterium. Voor een bestuur toekomt aan maatregelen, gaat het om de verkenning van maatschappelijke problemen en de analyse van oorzaken, zoals criminaliteit, onveiligheid, milieuvraagstukken, enz. De 'werkt het'-vraag valt uiteen in de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. In principe moet beleid zo doeltreffend en doelmatig mogelijk zijn. Beleid is doeltreffend als de gekozen beleidsmaatregelen leiden tot het verwezenlijken van de door een bestuur beoogde doelstellingen. De realisatie met andere maatregelen is hierbij ook van belang (samenhang) en het vermijden van negatieve neveneffecten (zie Schuyt). Beleid is doelmatig als de beleidsrealisatie geschiedt tegen relatief lage kosten.

De probleemgeoriënteerde beleidsanalyse houdt zich bezig met deze vraag. Centraal daarbij staat de beleidstheorie van elk beleid. Onder een beleidstheorie achter een beleid wordt – idealiter - verstaan het geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen en doelstellingen en middelen in een tijdvolgorde. Achter bijvoorbeeld de reïntegratie van werklozen gaat dus een beleidstheorie over reïntegratie schuil. Een beleidstheorie zal informatie bevatten over oorzaken van een verschijnsel en gevolgen. Een beleidstheorie is derhalve een cognitief interpretatiekader, aldus

Hemerijck. 'De onderbouwing van verwachte effecten van beleid is afhankelijk van het begrip van een probleem'.

Als een beleidstheorie bij een beleid eenmaal ingang heeft gevonden verschuift vaak de aandacht van bestuurders naar een doelmatiger uitvoering. De Algemene Rekenkamer is een instantie die veel onderzoek doet naar de 'werkt het' - vraag.

Niet iedereen werkt met slechts deze vier vragen. We lopen nog eens de literatuur langs om te bezien of enkele van de criteria die Anton Hemerijck ook door anderen genoemd worden. Hemerijck en Hazeu (2004) lieten overigens deze vier vragen los op milieubeleid.

Rechtmatigheid, effectiviteit, legitimititeit, doelmatigheid

In de jaren zeventig stond voor studenten bestuurskunde het boekje van Anderson 'Public policy-making' op de literatuurlijst. Anderson formuleerde daarin centrale criteria als: is beleid (on)rechtmatig, (il)legitiem, (in)effectief en is het (on) doelmatig? Rechtmatig wil zeggen dat het beleid rechtens het fiat heeft van een met gezag bekleed overheidsorgaan, legitiem dat sprake is van steun, effectief dat sprake is van doelbereiking door beleid en doelmatig dat deze doelbereiking met de laagste kosten geschiedt. Dit zijn criteria die tot op de dag van vandaag gebruikt worden in de bestuurskunde en in de politiek-bestuurlijke arena's van kabinet en parlement, van college en gemeenteraden, van gedeputeerde staten en provinciale staten, en bij waterschapsbesturen. En in het bestuur van de Europese Unie.

David Easton noemt als centrale beoordelingscriteria voor een politiek systeem met output: legitimititeit (steun) en effectiviteit. Hij kiest dus voor twee criteria die Hemerijck en Anderson ook noemen. Steun is volgens Easton uit te splitsen in *diffuse* en *specifieke steun*. Diffuse steun verwijst naar regiemsteun (bijv.: 'ik ben in beginsel voorstander van een kabinet met deze samenstelling'). Specifieke steun heeft betrekking op een bepaald beleid (bijv.: 'ik ben het eens met de aanpak in het mediabeleid'). Een bestuur dat wil overleven heeft zowel diffuse als specifieke steun nodig. Als een bestuur beschikt over diffuse steun, kan er het onderdelen wel enige specifieke steun missen tenzij het om een kernvraagstuk in de samenleving gaat.

Deze lijst van criteria vertoont samenhang, zo leren we van David Easton die een theorie over het *politiek systeem* ontwikkelde. Indien beleid ineffectief – en dus zijn doelstellingen niet met beleid bereikt - is, zal het op den duur ook steun verliezen. Als steun wegvalt bij tal van ineffectieve beleidsprogramma's, is de kans groot dat eisen die aanleiding waren voor beleidsvorming weer de kop opsteken en hernieuwd aanleiding zijn voor betere beleidsvorming. Dan wordt een bestuur overladen met oude en nieuwe eisen en kan al snel het verschijnsel van 'overvraging van beleid' (zie Van Doorn in het tijdschrift *Beleid en Maatschappij*) optreden.

Criteria per beleidsinstrument

De lijst van door Hemerijck, Anderson en Easton genoemde criteria zijn in Nederland volop overgenomen maar daarbij is het niet gebleven. Er is sprake van een gevarieerd palet aan overheidshandelen, zo leert ons de instrumententheorie. Volgens dit leerstuk is sprake van juridische instrumenten (geboden en verboden), economische instrumenten (prikkel en sancties) en communicatieve instrumenten (voorlichting en propaganda). Vaak kent een beleidsprogramma een bepaalde mix van instrumenten, de zgn. beleidsmix. De overheidssturing kan gericht zijn op verruiming in maatschappelijk of bestuurlijk handelen (via prikkels, geboden, voorlichting) of beperking (verboden, sancties). De sturing kan eenzijdig zijn of tweezijdig. Bij tweezijdige sturing probeert een overheidsbestuur te komen tot overeenstemming en afspraken. Denk aan (milieu)convenanten met de verpakkingindustrie.

Een specifiek instrument is te beoordelen op algemene maatstaven (rechtmatigheid, effectiviteit, legitimiteit, doelmatige toepassing) maar er komen vaak ook specifieke maatstaven om de hoek kijken. leidt tot specifieke beoordelingspunten. Wie wil beoordelen of subsidieverlening 'goed' is, zal moeten kijken of de subsidie ook de gewenste *doelgroep* de subsidie aanvraagt, welke *uitval* er in de aanvragen is en of die niet te groot is, of de subsidieaanvraag voorzien is van de goede *argumenten* en onderliggende stukken, of de subsidie *de aanvragers* daadwerkelijk bereikt, of sprake is van een *cadeau-effect*, en of de subsidie ook wordt aangewend voor het *doel* waarvoor die bestemd is.

Er komen dus criteria bij, naast het criterium rechtmatigheid, legitimiteit, doeltreffendheid, en doelmatigheid. Het gaat niet alleen om *algemene criteria* voor de beoordeling van beleid maar ook om *specifieke criteria* gerelateerd aan het soort beleidsinstrument. Zoals er criteria bestaan voor beoordeling van subsidies, zo zijn er ook voor juridische instrumenten als wetten en daarin opgenomen planfiguren en voor communicatieve instrumenten als voorlichting.

Beleidsvorming of uitvoering

Algemene criteria krijgen niet alleen een nadere invulling en uitwerking al naar gelang het gaat om de keuze van beleidsinstrumenten in een beleidsprogramma maar ook of sprake is van beleidsvorming of uitvoering. In geval van beleidsvorming kan de effectiviteit en efficiency in de uitvoering van een voorstel worden ingeschat door *forward & backward mapping* (Elmore; Korsten, 1985; Van de Graaf en Hoppe, 1992). Bovendien kunnen instrumenten een specifieke kleur aannemen naar gelang sprake is van toepassing op verschillende overheidsniveaus. Een beoordelingscriterium is dus: is sprake geweest van voorwaarts- en achterwaarts gericht ontwerpen van overheidsbeleid?

Netwerken

Wat te denken van deze criteriadiscussie over basiscriteria voor beoordeling van beleid, en uitwerking van deze en andere criteria naar beleidsvorming versus uitvoering, naar beleids(instrumenten)mix, naar een- en tweezijdigheid in de stuurraanpak? Een complicatie hebben we nog links laten liggen. Een probleem is dat een overheid lang niet altijd een beleid alleen formuleert en/of alleen uitvoert. Vaak zijn het andere actoren die een beleid mee uitvoeren. Positieve en negatieve effecten kunnen niet zonder meer op rekening van de overheid geschreven worden. We moeten dus oog hebben voor *beleidsnetwerken*. Op dit vlak zijn ook criteria geformuleerd over netwerkconstitutie, toe- en uittreding en samenwerking. We verwijzen in dit verband naar publicaties van Erik-Hans Klijn (over woningbouw en volkshuisvesting), Joop Koppenjan, Catrien Termeer en Walter Kickert.

Code interbestuurlijke betrekkingen

Omdat sprake is van samenhang van instrumenten in *beleidsstelsels*, denk aan medebewind van de lagere overheden in rijksbeleid, gelden ook nadere criteria voor interbestuurlijke betrekkingen. Henk Bleker formuleerde *spelregels voor behoorlijk overleg*. In 2005 werd bovendien een *code* voor interbestuurlijke betrekkingen geformuleerd.

Ketenmanagement

Zoals de analyse van de vuurwerkcramp in Enschede uitwees is in beleidsstelsels sprake van reeksen van betrokkenen, die niet steeds op het goede moment overlegden, verantwoordelijkheid namen, adequate vergunningen verstrekten, regels handhaafden en ten onrechte gedoogden. Daarmee is de aandacht toegenomen voor *ketenmanagement*.

Veel organisaties worstelen met de toenemende wederzijdse afhankelijkheden in de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en terugkoppeling van beleid. Als gevolg daarvan doen zich latente *spanningen* voor in de verbindingen tussen organisatieonderdelen, tussen meerdere overheidsorganisaties onderling en tussen overheidsorganisaties, bedrijven, non-profits en burgers. Dat is het domein van de intra- en interorganisationele *ketenafhankelijkheden*. De basisgedachte in het ketendenken is dat de aard en vorm van de samenwerkingsrelaties in de keten van invloed zijn op de publieke prestaties. Centrale vragen in ketenmanagement zijn onder meer: wie heeft welke taken (alsmede bevoegdheden en middelen), hoe worden die uitgevoerd en wie zorgt voor verbindingen en schakelt dus; en wie heeft er en neemt er regie in de keten?; is sprake van transparantie en wie legt aan wie verantwoordelijkheid waarvoor af en stuurt bij?

Ketenmanagement biedt een waardevol conceptueel kader gericht op verbetering van die prestaties. Er wordt in de praktijk ook daadwerkelijk gesproken van beleidsketens, en wel in de watersector, het technologiebeleid (o.a. link tussen

midden- en kleinbedrijf en kenniscentra), de landbouw ('van zaadje tot karbonaadje'), het onderwijs (o.a. de vraag van de doorstroom van leerlingen van een onderwijstype naar het andere), de asielketen ('van de vlucht naar de inburgering'), de strafrechtketen (Van Duivenboden e.a., 2000).

Procesmanagement

Beleid is niet alleen een zaak van uitdenken (cognitief) en alleen vaststellen en uitvoeren maar ook van het mobiliseren van denkkraft en wilsvorming bij van elkaar afhankelijke 'partners' (relationeel). Zeker bij complexe en vaak controversiële vraagstukken als het aanpakken van automobilititeit of bestrijden van voetbalvandalisme is dat het geval maar ook bij tal van andere vraagstukken. De Bruijn e.a. geven aan hoe *procesmanagement* te plegen. Ze komen met criteria voor procesmanagement die een verfijning zijn van netwerkdenken. Waar partners in een strategische dialoog betrokken kunnen raken, is *doelverrijking* mogelijk maar dan moeten blokkades vermeden worden. Een dialoog van doven is ongewenst (Van Eeten). Soms zal een procesarchitect een bijdrage kunnen leveren.

Het organiseren van publiek-private samenwerkingsprojecten blijkt zelfs een heel specifieke 'tak van sport' (oratie Van Twist).

Deze beschouwing gaat over algemene maatstaven, zoals doelgerichtheid van beleid, effectiviteit, doelmatigheid. Wat zijn dan specifieke maatstaven?

Vraag:

Geef een voorbeeld van een specifieke maatstaf op het vlak van 1. milieubeleid; 2. lokaal jeugdbeleid; 3. openbare ordehandhaving; 4. emancipatiebeleid; 5. Subsidie voor een schouwburg; 6. euthanasiebeleid; 7. abortuspolitiek; 8. bodembeschermingsbeleid;

Antwoord:

Ad 1. Milieubeleid: het principe 'de vervuiler betaalt'. Zie het proefschrift van Walter Vermeulen hierover. Een andere mogelijkheid is: duurzaamheid.

Ad 2. Jeugdbeleid: de sluitende aanpak. Een boek van SCP-medewerker Rob Gilsing over jeugdbeleid maakt hier melding van.

Ad 3. Openbare ordehandhaving: proportionaliteit. Maatregelen moeten in verhouding staan tot het kwaad.

Ad 4. Emancipatiebeleid: positieve discriminatie.

Ad 5. Subsidie voor een schouwburg: gewenste gemiddelde stoelbezetting per voorstelling.

Ad 6. Euthanasie: zelfbeschikkingsrecht.

Ad 7. Abortuspolitiek: baas in eigen buik bij vrouwen (diss. Outshoorn).

Ad 8: Bodembeschermingsbeleid en – sanering: voorzorgprincipe.

Kader voor beoordeling (3): de in- en uitvoerparameters van overheidsinterventies

De kwaliteit van overheidshandelen valt langs indirecte weg te meten, zoals Goodsell aangeeft. Er is ook een manier om meer direct te werk te gaan. De kwaliteit van een beleid of functioneren van het openbaar bestuur is vast te stellen door maatstaven te kiezen die de uitkomsten relateren aan een bepaald belang. Het gaat dan om het meten van de output. Is dat te moeilijk dan kan men ook input of doorvoer (throughput) als maatstaf kiezen. Daarmee gaan we verder in op het meten van effectiviteit van beleid. Doelbereiking verwijst immers niet zozeer naar prestaties maar vooral naar gewenste effecten.

Vraag:

In welke categorie van Halachmi & Bouckaert zou u een beoordeling plaatsen, waarbij gesproken wordt van: 'een tijdige gestructureerde en voortvarende projectaanpak'?

Halachmi & Bouckaert komen tot de volgende in- en uitvoerparameters:

1. *het voldoen aan outputspecificaties.* Hierbij moet in eerste instantie naar doeleinden of doelstellingen gekeken worden. Doeleinden kunnen uiteengelegd worden in subdoelstellingen en gespecificeerd worden in meetbare doeleinden. Zus of zo veel verkeersslachtoffers in x jaar minder.
2. *maatschappelijke uitkomsten.* Beleid is meestal niet alleen gericht op prestaties maar op maatschappelijke effecten. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling om in het kader van de verkeersveiligheid na te gaan hoeveel verkeersdrempels er in een jaar in stad x bij gekomen zijn maar hoeveel verkeersslachtoffers er minder gevallen zijn en of de ernst gemiddeld genomen afnam en of dat mede of vooral of uitsluitend kwam door de aanleg van verkeersdrempels en/of door voorlichting op scholen.
3. *bewaken van de input.* Indien het niet goed mogelijk is om beleidsuitkomsten af te meten aan prestaties en effecten en ook de toevlucht tot doorvoer niet goed helpt, kan men proberen de input te bewaken. Dat kan door open eindregelingen 'dicht te schroeien'. Input is ook te 'controleren' door kwaliteitszorgsystemen van het type KEMA-keur, APK-keuring, zelfevaluaties, certificering, visitatie, accreditering. Dergelijke maatstaven zijn minder goed dan output en throughputmaatstaven. Daarbij moet men beseffen dat het terugvallen hierop een excuus kan zijn voor achterblijvende resultaten. Het komt ook wel voor om kwaliteitszorgmechanismen te introduceren omdat deze naast de beoordeling van afzonderlijke programma's een breder oordeel van het totaal of van een organisatie mogelijk maakt. Denk aan de evaluatie van een gemeentebestuur met een bestuurskrachtmonitor.
4. *het voldoen aan processpecificaties.* Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan gelijke behandeling van gelijke gevallen. Expertsystemen voor de toekenning van uitkeringen uit de Bijstandswet kunnen die gelijke behandeling bevorderen. Maar

daar staat tegenover dat ze de behandeling vanuit een discretionair perspectief, dus een individuele gevalbehandeling, bemoeilijken.

5. *maximalisatie van nutsfuncties*. Bij deze kwaliteitsmaatstaf gaat het volgens de auteurs om de subjectieve beoordeling in de vorm van waarderingen door doelgroepen en anderen. Denk aan panelstudies die veranderingen in de tijd willen waarnemen, bijvoorbeeld het veiligheidsgevoel van burgers;
6. *bijdrage aan de overleving als instituut*. Een organisatie voert soms meerdere beleidsprogramma's uit. Denk aan onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs. Als een overheid een strategische dialoog voert met instellingen over de missie van instellingen en output wil de overheid blijkbaar dat dergelijke onderwijsinstellingen voortbestaan. Het blijven verkrijgen van middelen is blijkbaar ook een kwaliteitsmaatstaf;
7. *voldoen aan ad hoc-standaarden*. Hiertoe rekenen we maatstaven die op grond van professionaliteit te stellen zijn. Denk aan civieltechnische en arbo-eisen of medische maatstaven met betrekking tot materieel en voorzieningen, aan sociale maatstaven met betrekking tot de aard en verstrekking van voorzieningen, aan begrijpelijkheid van voorschriften, aan de benadering van doelgroepen, etc.;
8. *inzet en toewijding*. Stel dat we te maken hebben met een geheime dienst, dan zal duidelijk zijn dat deze dienst geen informatie kan verstrekken in termen van output of throughput. De organisatie kan gegeven het centrale doel niet erg transparant zijn. In dat geval zal men zich bij een kwaliteitsbeoordeling moeten behelpen met andere criteria zoals de omvang van het personeel voor bepaalde taken, de inzet en toewijding van de betrokken personeelsleden. Liggen de prestaties beneden het gewenste niveau, dan kan de inzet een factor zijn die wijst op de wenselijkheid van verbetering.

De maatstaven die Halachmi & Bouckaert noemen, zijn modern en tevens meer van toepassing als een organisatie meer gaat concurreren met organisaties uit de private sector. We vinden allerlei maatstaven en combinaties terug in boeken als *'De productiviteit van de overheid'*. Dergelijke maatstaven vinden we dan ook terug in boeken op het vlak van new public management als die van Osborne & Gaebler *'Reinventing government'* (1994).

Over het werken met relevante kengetallen is een hele discussie gevoerd blijkens publicaties als *'Prestaties tellen'*. Men raadplege ook het artikel van Haselbekke in het boek *'Lokaal bestuur in Nederland'*. Zie ook de dissertatie van Bouckaert.

Vraag:

In welke categorie van Halachmi & Bouckaert zou u een beoordeling plaatsen, waarbij gesproken wordt van: 'een tijdige gestructureerde en voortvarende projectaanpak'?

Antwoord:

Kader voor beoordeling (4): de secundaire criteria van beleidsrationaliteit vlg. Dror

Een probleem bij de toepassing van veel maatstaven, zoals over het bereiken van gewenste effecten van beleid en het vermijden van negatieve ongewenste effecten, is dat wat de eens positief waardeert de ander kritisch kan bekijken. In een collectiviteit is het heel lastig om te komen tot een zgn. *gemeenschappelijk substantieel-rationeel oordeel*, zoals Snellen (1996: 9) het noemt. De *inhoudelijke rationaliteit* laat zich moeilijk vangen en vaststellen. Terwijl in de private sector nog gesteld kan worden of een bedrijf winstgevend is, is er niet een standaard voor een overheidsorganisatie. De beoordeling van de kwaliteit van de overheid in een oogopslag is niet mogelijk. Met andere woorden, primaire rationaliteit is ene lastig punt. Yezekel Dror heeft daarom een stelsel van secundaire criteria geformuleerd. Als hieraan voldaan is, kunnen we gevoeglijk aannemen dat een beleid effectief, doelmatig en samenhangend is, meent deze bestuurskundige uit Israël. We volgen hier de samenvatting van Snellen.

De secundaire criteria hebben betrekking op vier aspecten:

1. *het patroon van het beleidsvormingsmodel*. Is de beleidsvorming gebaseerd op manieren van doen die te omschrijven zijn als gewoonten en gebruiken of is sprake van meer systematisch ontwerp van beleid en evaluatie? Is er ruimte voor een terugkoppeling en daarmee voor leren? Gaat er aandacht uit naar het strategische beleid? Wordt naar alternatieven gezocht? Wordt naast strategisch beleid operationeel beleid onderscheiden?
2. *bepaalde eigenschappen van de beleidsoutput*. Maakt de beleidsvoerder ook kans om met het beleid daadwerkelijk te interveniëren in de samenleving? Is het gevormde beleid haalbaar, helder, intern consistent, voldoende afgestemd op ander relevant beleid?
3. *de organisatiestructuur waarin beleid wordt gevormd*. Bestaan er afdelingen die beleid regelmatig evalueren? Bestaan er afdelingen voor beleidsanalyse, voor het opstellen van prognosen op langere termijn? Wordt er een organisatorisch onderscheid gemaakt tussen het ontwerpen en het uitvoeren van beleid? Wat zijn de kenmerken, rollen en bijdragen van verschillende actoren?
4. *het profiel van de beleidsinput*. Een beleid zonder budget, zal mogelijk eindigen in louter symboliek. Een beleid moet voorzien zijn van een bepaalde input om gerealiseerd te kunnen worden. Denk aan het bekend maken van beleid. Daarvoor zijn geldmiddelen nodig. En er is ambtelijke en/of andere personele capaciteit nodig. Wie met instrumenten aan de gang gaat, moet over personeel beschikken dat de instrumenten hanteert. Op dit vlak is balans nodig. Denk ook aan kennis en informatie, installaties en inrichtingen, energie en aansparingen.

Wat Y. Dror hier zegt, is in Nederland uitgegroeid tot een groot scala van eisen van secundaire aard. Veel van de eisen hebben betrekking op het ontwerpen van beleid.

In Nederland heeft Andries Hoogerwerf op dit vlak een checklist gepresenteerd. Ook Hoppe kwam met aanbevelingen. Matthijs Hisschemöller en Oscar van Heffen maakten duidelijk dat de ontwerpaanpak verschilt naar soort beleidsprobleem, waarover beleid wordt ontworpen. In geval het gaat om problemen waarover een geringe kennisbasis bestaat en waarover het moeilijk is om het eens te worden – dus bij *wicked problems* -, zoals in geval van bestrijding van voetbalvandalisme in en buiten stadions, is een interactieve aanpak met leerelementen gewenst. We zien dit terug in het werk van Jacques Geurts en leerlingen (w.o. Mayer, Bongers) die komen met methodieken voor participatieve beleidsanalyse.

In de voetsporen van Dror is ook de aandacht voor beleidsuitvoering toegenomen. Hans Maarse formuleerde een checklist voor beleidsuitvoering.

Het Nederlandse parlement had voor 1990 weinig belangstelling voor de uitvoering van beleid maar daarna is de interesse onder invloed van bespreking van tal van rapporten van de Algemene Rekenkamer toegenomen. Vaak eiste de Algemene Rekenkamer checklists en hantering daarvan. Denk ook aan parlementaire enquêtes naar bouwfraude en grote infraprojecten die leiden tot nieuwe eisen op het vlak van zorgvuldigheid, transparantie, verantwoording en rapportage. Gemeenten moeten veel informatie verstrekken aan andere overheden in de vorm van *monitoring*. Zoveel zelfs dat een *code voor interbestuurlijke betrekkingen* is opgesteld

Kader voor beoordeling (5): de uitvoeringvereisten van overheidsbeleid vlg. Oosting

Diverse criteria van Dror hebben vooral betrekking op beleidsvorming. De Nederlandse Ombudsman heeft veel aandacht gehad voor beoordeling van de praktijk van overheidsinterventies, en dan met name de uitvoering van beleid. Dat blijkt uit de jaarverslagen van Marten Oosting die jarenlang de positie van Nationaal ombudsman bekleedde. De ombudsman heeft oog voor 'beginselen van behoorlijk bestuur' zoals overeenstemming met rechtsstatelijkheid (wetten), redelijkheid, rechtszekerheid, gelijke behandeling en motivering van besluiten.

De Nationale ombudsman hanteerde specifiek in relatie tot klachten de volgende lijst van criteria:

1. *ten aanzien van de procesgang*: 1 voortvarendheid van behandeling; 2 administratieve nauwkeurigheid; 3 actieve informatieverstrekking; 4 actieve opstelling in/ bij onderzoek;
2. *ten aanzien van voorzieningen in/van de organisatie*: 5 registratie; 6 coördinatie/afstemming; 7 voorzieningen ter bescherming van de privacy; 8 voorzieningen ten aanzien van onpartijdigheid; 9 voorzieningen ter bevordering van hulpvaardigheid t.o.v. burgers; 10 toegankelijkheid; 11 adequate verblijfsomstandigheden;

3. *ten aanzien van de houding/ gedrag van een ambtenaar*: 12 correcte bejegening; 13 onbevooroordeeldheid; 14 open oog voor belangen van burgers en actieve/hulpvaardige opstelling jegens hen.

De bijdrage van Oosting is positief. De Nationale Ombudsman signaleerde in de jaren negentig dat overheden vaak tekortkomingen vertoonden op het vlak van zorgvuldigheid. Er was sprake van te geringe voortvarendheid en onvoldoende actieve informatieverstrekking. De Nationale Ombudsman heeft oog voor feitelijke praktijken maar spreekt zich ook wel uit over de kwaliteit van de organisatorische maatregelen. Dat voert ons naar maatstaven die betrekking hebben op de *organisatie* van de overheid. Hans Bekke (1990) heeft dit gedeeltelijk uitgewerkt in zijn Leidse oratie over 'de betrouwbare overheidsbureaucratie'.

Deze criteria zijn weer inspiratiebron geweest voor het opstellen van *kwaliteitshandvesten*. Een kwaliteitshandvest bevat een normatief kader voor de beoordeling van dienstverlening in een gemeenten of andere organisatie met cliënten. Denk aan de opname van de regel dat een burger die een verzoek of klacht indient binnen bijvoorbeeld drie weken of een maand antwoord krijgt. Burgemeesters rapporteren over dienstverlening en participatie in hun burgerjaarverslag.

Kader voor beoordeling (6): gezondheid of ongezondheid van een overheidsorganisatie

De VNG uitgeverij publiceerde in 2005 een boekje onder de titel 'De gezonde ondernemende gemeente'. Blijkt is het niet helemaal ongebruikelijk om te spreken in termen van gezond of ongezond.

Hogwood & Peters schreven eerder al in die termen met hun gebruik van de term 'de pathologie van de overheid'. Daarmee introduceerden ze de medische metafoor in het denken over kwaliteit. Is sprake van een ziekte, valt die goed te diagnosticeren en wat is dan de remedie? Beide auteurs stellen aan de orde dat ambtelijke organen sterke groei kunnen vertonen. Overheidsbestuurders kunnen ook megalomanie vertonen, zoals Marc Otten (2000) in zijn dissertatie over de bouw van gemeentehuizen vaststelde. Het leervermogen van de overheid zou zijn beperkt door ziekten van het zenuwstelsel van de overheid.

Ignace Snellen (1996) meent dat het denken in termen van gezondheid van het overheidsapparaat nuttig kan zijn bij het ontwikkelen en kiezen van maatstaven voor de beoordeling van overheidsinterventies. Dan gaat het niet om de vorming van beleid, waarover in het voorgaande al iets gezegd werd, en evenmin over de uitvoering van beleid, maar eerder om de fundamentele oriëntaties van het openbaar

bestuur. Volgens Snellen moeten drie basisoriëntaties in evenwicht zijn, wil men van een gezonde overheidsorganisatie spreken.

- a. een balans tussen reflexieve en transitieve doeleinden;
- b. een balans tussen individugerichtheid en organisatiegerichtheid;
- c. een balans tussen responsief en initiatief.

Ad a. De balans tussen reflexieve en transitieve doeleinden

In een organisatie is een deel van de middelen niet gericht op gebruik ten behoeve van het primaire proces maar op de instandhouding van de organisatie zelf. Daarom is zowel sprake van transitieve doelen en reflexieve doelen. De op een maatschappelijke voorziening gericht doelen worden aangeduid als transitieve doelen. De op het welzijn van medewerkers gerichte doelen heten reflexieve doelen. Tussen beide soorten doelen zal een zekere balans moeten zijn om een overheidsorganisatie als gezond te typeren. Waar precies de balans ligt, is niet goed te zeggen, meent Snellen (1996). Organisatieculturen verschillen in hun reflexieve doelen. Snellen houdt ons voor dat een volledige onderschikking van reflexieve doelen aan transitieve doelen tot uitbuiting van de samenleving leidt.

In Nederland is bijvoorbeeld sprake van uitgebreid arbeidsomstandighedenbeleid. De ene tijd is anders dan de andere. In 1950 zag het arbobeleid er gemiddeld genomen in Nederland heel anders uit dan in 2000. Medewerkers moeten bijvoorbeeld in een kamer kunnen werken waarin daglicht wordt toegelaten. Dit kan in China of Namibië anders liggen. Daar is wellicht acceptabel, wat in Nederland niet wordt toegelaten. Het is niet alleen de tijd of de organisatiecultuur die ertoe doet. Ook het soort organisatie maakt uit. Private organisaties verschillen doorgaans van publieke organisaties in het soort transitieve en ook in reflexieve doelen. Dat komt door de tucht van de markt. Om overheidsorganisaties toch te prikkelen transitieve doelen te ontwikkelen, wordt beleid aan evaluatie onderworpen.

Reflexieve doelen kunnen zich ontwikkelen door human resources management en competentie management.

Ad b. De balans tussen individugerichtheid en organisatiegerichtheid.

Binnen het domein van de reflexieve doelen moet onderscheiden worden in doelen gericht op ontwikkeling van de individuele personeelsleden en de organisatie. De organisatie moet bewerktuigd worden. Dat kan ertoe leiden dat besloten wordt tot contractmanagement, waarbij afspraken gemaakt worden tussen de ambtelijke top en decentrale leidinggevendenden die vrijheid hebben om te substitueren (budget aan te wenden voor personeel of inhuur van adviseurs). Integraal management kan hierin passen. Integraal management betekent dat decentrale managers ruimte hebben om met middelen te schuiven om afgesproken prestaties te realiseren. Een organisatie kan produktiegericht worden gemaakt. Er moet ook ruimte zijn voor doorgroei van personeel en bijvoorbeeld voor interne mobiliteit. Ook op dit vlak is dus ene balans

nodig. Teveel accent op salariëring van de top leidt tot kritiek van het personeel. Teveel aandacht voor gebouwen leidt tot kritiek op gebrek aan menselijke aandacht.

Ad c. De balans tussen responsiviteit en initiatief.

Moet er geen balans zijn in de transitieve doelen? Volgens Snellen wel. Michael Harmon (1981) heeft hier ook een pleidooi voor gehouden. Hij onderscheidt tussen *responsiveness* en *initiation*. Responsiveness verwijst naar besluiten, acties en projecten die een reactie zijn op behoeften en eisen vanuit de samenleving (extern ten opzichte van bestuurders en ambtenaren). Onder initiation verstaat Harmon acties die niet extern zijn aan bestuurders en ambtenaren. Hier is te denken aan zaken als planning, inzet van technische en professionele expertise, moreel commitment, planning & control. Tussen beide dient volgens Harmon een zekere mix te bestaan. Beide moeten bovendien niet worden gemaximaliseerd. Een organisatie kan niet sterk responsief zijn als er geen goede basis qua initiation is. Groeit een organisatie dan dienen beide mee te groeien. Als een organisatie wel meer taken krijgen maar het personeel qua kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit niet meegroeit, ontstaat er overspanning. Bij sterke bezuiniging moeten er prioriteiten gesteld worden of moet een kerntakendiscussie leiden tot een snoeioperatie in de taken.

Kader voor beoordeling (7): substantiële rationaliteiten als beoordelingskader vlg. Snellen

Geen van de kaders van Dror, van Halachmi en Bouckaert, Oosting en van Snellen levert voldoende criteria op voor een definitief oordeel over de kwaliteit van het optreden van de overheid, meent Snellen (1996). Dat is een groot verschil met een gemiddelde private onderneming, waarvan de 'kwaliteit' uiteindelijk toch te herleiden is tot (voortdurende) winstgevendheid. Winstgevendheid biedt een garantie voor continuïteit omdat de onderneming goed concurreert en blijkbaar voldoende producten worden afgenomen; er is een markt. Om toch tot uitspraken te komen, komt Snellen met het voorstel te denken in termen van een botsing van rationaliteiten (Snellen, 1987). De kern van zijn aanpak luidt als volgt.

- a. Een overheidsbestuur is multirationeel. Rationaliteiten zijn zingevingskaders. Bij overheidsbestuur speelt altijd de politieke rationaliteit een rol. Een overheidsbestuur zal enige problemen van de collectiviteit willen aanpakken om de collectieve welvaart en het maatschappelijk welzijn te bevorderen. In de politieke sfeer zal aan de orde zijn op bepaalde eisen erkend worden en verwerkt worden tot beleid of worden afgevoerd. Is sprake van politieke prioriteit en macht om plannen te realiseren?
- b. Een andere rationaliteit die in het spel is, is de juridische rationaliteit. Wat is de legale basis van een beleidsvoornemen? Welke juridische criteria spelen verder een rol? Vanuit het recht wordt gestreefd naar rechtsstatelijk handelen, rechtmatigheid in het doen van uitgaven door een overheidsbestuur, juridisch verantwoorde keuze van instrumenten voor overheidshandelen en gelijke

behandeling en rechtszekerheid voor burgers. Vanuit het recht zijn beginselen van behoorlijke regelgeving en van behoorlijke behandeling van toepassing.

- c. Overheidsbesturen streven ook naar economische rationaliteit, waarbij het gaat om een positieve kosten-batenbalans.
- d. Een vierde rationaliteit is de wetenschappelijke of technische rationaliteit. Deze is sectorspecifiek. Ze heeft betrekking op de wetenschappelijke kennis die van betekenis is voor het functioneren van professionals op een bepaald gebied als relevant is voor het aanpak van een concreet probleem.
- e. De kijk op een overheidsinterventie is opgespannen tussen vier rationaliteiten. Het betrekken op elkaar in een concreet geval is een zaak van creativiteit. Er zullen voortdurend afwegingen tussen de vier rationaliteiten moeten worden gemaakt. De bestuurskunde moet die spanning aanvaarden als uitgangspunt voor haar activiteiten.
- f. Sommigen willen nog de psychologische rationaliteit toevoegen. De betekenis daarvan voor de beoordeling van overheidshandelen hoeft niet ontkend te worden maar psychologie lijkt niet de ordenende kracht te hebben van de genoemde rationaliteiten of zingevingskaders. Er is ook wel gesteld dat ecologie een zingevingskader zou zijn om te komen tot een houdbare samenleving. Maar gelijkstelling van ecologie aan economie, recht en politiek is niet bij elk vraagstuk aan de orde. Een gelijkstelling is in Nederland niet binnen afzienbare tijd te verwachten (Snellen, 1996: 16).
- g. Elk van de vier rationaliteiten is van belang voor de realisatie van een beschaafde samenleving, zegt Snellen. Het treden met de voeten van een van de vier rationaliteiten is een aanslag op de civilisatie.
- h. De rationaliteiten zijn toepasbaar bij het doordenken van een aanpak. Denk aan een vraagstuk als omvangrijk drugsgebruik en overlast van verslaafden die ook, veelal in stadscentra, nogal betrokken zijn bij criminaliteit om zo de aanschaf van hun waar te financieren. Een juridische afdeling zal geneigd zijn om bij oplossingen te denken in termen van het actualiseren van een algemene politieverordening en aan rechtshandhaving. Politie mensen denken wellicht aan cameratoezicht, arrestatie bij overtreding van regels, fouilleeracties, straatverboden. Een afdeling gezondheidszorg echter zal drugsverslaving niet zien in termen van law & order maar meer als een gezondheidsvraagstukken. Zou afkicken helpen? Een econoom kan bijvoorbeeld denken in termen van wat de gratis verstrekking van middelen kosten in verhouding tot de maatschappelijke overlast. Duidelijk wordt dat een aanpak tot stand komt op basis van doordenking van de botsing van rationaliteiten. In de praktijk blijkt dat de rationaliteiten de neiging hebben elkaar te verdringen (Snellen, 1987: 5). De juridische rationaliteit verdraagt zich veelal niet eenvoudig met de economische rationaliteit.

De waarde van het voorstel van Snellen om te werken met de rationaliteiten is dat zo duidelijk wordt dat een bestuurskundige moet kunnen denken en redeneren vanuit

de authenticiteit van de politieke, juridische en economische benadering. Daarnaast zal hij of zij moeten leren om wetenschappelijke resultaten in het bestuurskundig werk te verdisconteren. Bestuurskunde is zo gezien geen bedrijfskunde van het openbaar bestuur, aldus Snellen (1987: 10).

De vier rationaliteiten kunnen worden opgevat als stelsels voor verantwoord bestuurlijk handelen. Elk overheidsbeleid moet tegelijkertijd voldoen aan de vier rationaliteiten (Edwards, 1998: 63). Het betrekken van de vier op elkaar is een kwestie van integratieve methodologie.

Een kritiek op het werken met deze rationaliteiten is dat ze toegespitst moeten worden op de praktijk van alle dag. Arno Korsten (1988) gaf daarom de voorkeur om de rationaliteiten uit te werken in de richting van een kaleidoscoop van *heuristieken*. De bestuurskunde heeft tot taak om zoekschema's te ontwikkelen per beleidsterrein of concreet beleidsissue. Of het nu bijvoorbeeld gaat om klantgerichtheid, jeugdbeleid, buurt- en wijkgericht werken of om een verkeersveiligheidsaanpak. Een beleid is volgens Korsten uiteindelijk *een gestolde mix van invalshoeken* op een probleem-oplossingscomplex. Ook Philip Idenburg heeft zich in vergelijkbare zin uitgelaten. Maarten Hajer spreekt in geval van een mix van denklijnen en machtsbasis van *discourscoalities*.

Kader voor beoordeling (8): argumentatie en debat vlg. Fischer en Hoppe

Er zijn overigens andere auteurs dan Snellen geweest die kwamen met een schema voor oordeelsvorming. Daarin klinkt de echo van het denken in termen van beleidseffectiviteit en legitimiteit door. Met name Fischer, Hoppe en Hajer (adepten van 'the argumentative turn' in het denken over beleid) benadrukken dat een beleid van argumenten moet worden voorzien en dat die in debat op houdbaar moeten blijken of in debat aangevuld kunnen worden. Ontwerpen van beleid is dus zowel cognitie als (deliberatieve) interactie, van argumenten en democratie.

Ik ga allereerst in op een algemene methodiek ter beoordeling van beleid en de uitwerking naar beoordeling van *argumentatie* en *debat*. Frank Fischer (1995) kwam met een schema van gelaagde oordeelsvorming. Er wordt ook wel gesproken over Fischer's theorie over argumentatieniveaus (aldus Brandenburg en Hoppe, 1996: 429).

Vier niveaus van beoordeling volgens Fischer

Fischer onderscheidt oordelen van de eerste orde en van de tweede orde.

De eerste orde-oordelen bewegen zich binnen de horizon van het door een beoordelaar gekozen waardenstelsel. Binnen deze categorie oordelen maakt Fischer onderscheid in program '*verification*' (technische verificatie) en '*validation*' (situationele rechtvaardiging). Technische verificatie is het laagste niveau in zijn schema. Volgens deze verificatie wordt nagegaan of een beleid geleid heeft tot het

bereiken van de gestelde doeleinden. Ook wordt bezien of het bepaalde onvoorziene effecten heeft gehad en of het beleid doelmatiger bijdroeg aan de doelbereiking dan andere instrumenten waarmee de overheid niet van doen had. Op het niveau van de situationele rechtvaardiging wordt de vraag gesteld of de gestelde beleidsdoeleinden wel relevant zijn voor de probleemsituatie en of gezien de feitelijke omstandigheden ook andere criteria (eventueel andere doeleinden) van even groot belang zijn (of waren). Dat was de eerste orde, nu de tweede orde.

Binnen de beoordeling van de tweede orde komt het normatieve kader zelf binnen het bereik van beoordeling. Fischer spreekt in het kader van reflectie op de systeemondersteuning van 'vindication'. Beoordeeld wordt of de beleidsdoelstelling past binnen het heersende waardensysteem in de maatschappij, of zich onvoorziene effecten hebben voorgedaan met grote doorwerking, en of kosten en baten van beleid eerlijk zijn verdeeld over burgers en groepen. Tenslotte is er het niveau van de maatschappelijke keuze ('social choice'). Bieden de fundamentele waarden van de heersende maatschappelijke orde aangrijpingspunten voor een legitieme oplossing van een maatschappelijk probleem? Zo niet, is dan een andere ideologie meer geschikt om te komen tot een legitieme oplossing?

Deze vierslag van Fischer is in Nederland wel toegepast maar die toepassing blijkt toch niet eenvoudig. Sommigen verwisselen de niveaus en springen luchtig om met de indeling. Anderen slagen er niet in om alle vier acties te verrichten (zie Brandenburg en Hoppe, 1996). Geheel verrassend is de indeling niet. Technische verificatie verwijst naar traditioneel evaluatieonderzoek gericht op doelbereiking, uitvoerbaarheid en doelmatigheid. Situationele rechtvaardiging verwijst naar de analyse van de probleemsituatie. Was het wel geschikt om doelstellingen te kiezen gegeven een bepaalde probleemdefinitie en bepaalde omstandigheden? De systeemondersteuning en maatschappelijke keuze attenderen op de mogelijkheid om bij de vervulling van een ideaal wel of niet aan te sluiten op een heersend waardensysteem of een andere keuze te maken.

Frank Fischer heeft vooral de Nederlandse bestuurskundigen Maarten Hajer en Rob Hoppe geïnspireerd, alsmede auteurs als Donald Schön en Martin Rein. Deze auteurs zijn meer en meer op zoek gegaan naar versterking van de argumentatieve onderbouwing van beleid in relatie tot debat. Dat blijkt uit de publicatie *'The argumentative turn in policy analysis and planning'* (1993) waaraan Hajer ook bijdroeg.

Argumentatieve wending

Ik kom nu bij Hoppe. Beleidsanalyse moet naar het oordeel van Wildavsky en ook van Hoppe bereiken dat de machtigen de waarheid wordt verteld, zeker als hun argumenten niet deugen. Het gaat steeds om kennis en macht. Rob Hoppe is in zijn Twentse oratie ingegaan op beide. Hij onderzoekt hoe de machtsverhoudingen en het kennisbegrip zich in Nederland na 1945 hebben gewijzigd. Hoppe (1998) meent

dat Nederland een functionalistische *belangenbehartigersdemocratie* is geworden. Beleidswetenschappers moeten daarom de waarheid vertellen tegen bestuurders, ambtenaren en experts die zich hebben georganiseerd in netwerken rond een beleidsprobleem. Er staat volgens hem nogal wat op het spel. Het gaat om niet minder dan 'de kwaliteit van het politieke leven en het publieke beraad in een technologisch geavanceerde samenleving die niet wil afglijden naar een ironische technocratie, maar met recht en reden democratisch genoemd kan worden'. Hij concludeert dat 'de argumentatieve wending, in samenhang met netwerkanalyse en democratisch netwerkmanagement, een kansrijk antwoord vormt op de bestaande en komende politieke uitdagingen'. De argumentatieve wending wordt in het navolgende verduidelijkt.

Het gaat in de argumentatieve beleidsanalyse (en dus in de beoordeling) om de volgende denkstappen.

- a. Op de *traditionele beleidsanalyse* bestaat kritiek omdat deze analyse, met als kernelement de methoden en technieken (zie o.a. Quade), niet kritisch genoeg was maar een middel dat eenzijdig in handen van bestuurders en beleidsvoerders tot nadelige uitkomsten kon leiden. Teveel werd gevaren op de methoden en technieken van analyse die door professionals op dat gebied werden toegepast. De gangbare beleidsanalyse kon worden aangevallen op *discutabele aannamen* en *invoer van gegevens* die later weinig steun bleken te hebben in het publieke debat. Denk aan discussies over de groei van Schiphol of de komst van de Betuwelijn (Hoppe en Peterse, 1998: 4). Hieraan is te ontkomen door de start te veranderen. Publiek debat en argumentatie kunnen de richtinggevende start van de beleidsanalyse zijn in plaats van andersom. Dat heet de *argumentatieve wending*.
- b. Voor die wending is alle reden. Geslaagde beleidsvoering blijkt in de praktijk niet simpel een kwestie van beheersing en toepassing van beleidsanalytische *methoden en technieken*, zoals kosten-batenanalyse, multicriteria-analyse en program, planning and budgetting- technieken. De waarde van *instrumentele rationaliteit* is beperkt, althans bij brandende kwesties of wicked problems (Hoppe en Peterse, 1998: 4-5). De problemen uit de praktijk zijn vaak zware en controversiële problemen, die we niet goed kennen, waarbij de oplossing omstrede is en niet slechts één actor over de taak, bevoegdheden en middelen beschikt om beleid uit te voeren; er bestaan kortom wederzijdse *afhankelijkheden* tussen overheden en overheden en andere actoren. Wicked problems zijn 'slecht gestructureerde problemen'. Een methode of techniek kan dit niet oplossen. Interactie is nodig, zeker in geval een probleem in een beleidsnetwerk ligt.
- c. *Probleemgevoeligheid* is bij het omgaan met dergelijke problemen heel belangrijk en van daaruit moeten *overtuigende argumenten* geformuleerd

worden. Een casus is hier bijvoorbeeld de Betuwelijn. Omdat bepaalde problemen niet volop erkend zijn, is de prijs van de lijn veel hoger geworden dan vooraf onderkend. Manipulatie van het beleidsdebat door bepaalde deelnemers buiten te sluiten of niet open te staan voor bepaalde alternatieven moet dus zoveel mogelijk worden voorkomen. Een beoordelingscriterium voor overheidshandelen is dus: waarvoor is het overheidshandelen een oplossing?; hoe degelijk zit een beleidsvoorstel in elkaar?; spreken we over een of meer voorstellen?

- d. Methoden en technieken van beleidsanalyse werden te veel gebruikt vanuit een stilzwijgende overeenkomst van gebruik door een hiërarchisch bovengeschiedte, die beslist en vervolgens doelconform beleid uitvoert. De kritiek op de gangbare beleidsanalyse was dat deze *te technocratisch* is en dus *te weinig democratisch*. Een volgend beoordelingspunt wordt dus: *wie is betrokken* bij de ontwikkeling van een voorstel? Hier komt Hoppe in de buurt van aanbevelingen uit de hoek van *interactieve beleidsvorming* (Edelenbos) en interorganisationeel *procesmanagement* (De Bruijn e.a.).
- e. Gangbare methoden van beleidsanalyse werken wel maar primair bij betrekkelijk eenvoudige *voorgegeven* probleemdefinities, doelstellingen en alternatieven maar zijn ongeschikt om deze kritisch te benaderen. Het is dus niet goed om complexe en andere omstrede kwesties alleen met bestaande technieken binnen de overheidsorganisatie te analyseren. Deze methoden zijn overigens wel meer geschikt als ze op basis van gezamenlijke afspraken worden toegepast.
- f. Beleidsvoorstellen moeten *goed onderbouwd* worden en dus logisch in elkaar steken, consistent en systematisch onderbouwd zijn. Veelal is dat in de bestaande praktijk niet het geval. Beleidsvoornemens over wicked problems zijn niet zelden op drijfzand gebouwd. De *ambities* zijn te hoog gesteld en wat gerealiseerd wordt zijn niet zelden ongewenste neveneffecten. Beoordelingspunt wordt dan: zijn *ambities* niet te hoog gegrepen?; wordt gepoogd *ongewenste neveneffecten* via ex ante evaluatie te voorkomen of de kans erop te beperken? 'Forward & backward mapping' is een hulpmiddel om ambities tot reële proporties terug te brengen (Korsten, 1985).
- g. Beleidsvoorstellen moeten in *debat* gebracht worden om te komen tot een gedeelde visie op de werkelijkheid. Dat geldt te meer omdat veel van de werkelijkheid ongekend is (Hoppe en Peterse, 1998: 4). Van Gunsteren en Van Ruyven (1995) benadrukken DOS, de ongekende samenleving. Wedijverende beleidstheorieën, die schuil gaan achter een probleem-oplossingscomplex, moeten kritisch bekeken worden op genoemde en verzwegen vooronderstellingen. Daarbij kan het gaan over doelen, middelen en het

tempo van realisatie maar ook om wie in het debat zelf binnen of buitengesloten wordt. Eenzijdige machtsuitoefening in debatten kan leiden tot een uitkomst die weliswaar door een volksvertegenwoordiging nog net aanvaard wordt maar die toch opbreekt omdat fundamentele bezwaren van buiten geslotenen naderhand sterk de kop opsteken of van binnen geslotenen niet serieus genomen zijn.

- h. *Argumentatieve kwaliteit* van beleidsvoorstellen, *debat* daarover en *democratische besluitvorming* moeten dus worden bevorderd. Wie debat wil moet natuurlijk vervolgens oog hebben voor de kwaliteit van dat debat zelf. Pröpfer en Bleijenberg (1995) formuleerden een leidraad voor doeltreffend discussiëren. Hoppe en Peters (1998) stelden eveneens een handleiding op die ze ook hebben toegepast.

Daarmee hebben we ook de al of niet democratische besluitvorming en interactieve beleidsvorming als beoordelingsmaatstaf binnengehaald. Slechte proceskwaliteit bij brandende kwesties leidt tot zwak en/of eenzijdig debat en het gevolg zal vervolgens met grote waarschijnlijkheid uitmonden in slechte beleidsvoorstellen die niet aanvaard worden of later als een fiasco worden bestempeld. Dat is de boodschap. De verdedigers van de argumentatieve wending in de beleidsanalyse (Hoppe, Peterse, Fischer) beperken zich niet tot de analyse van argumenten alleen. Het hele scala van politieke betekenisverlening (metaforen, associaties, verhaallijnen, beeldmanipulatie en fysieke symbolen) wordt thema van bestudering en analyse.

Nota's

We kunnen argumenteren ook bezien in relatie tot nota's. Met name op het vlak van het beoordelen van overheidsnota's bestaat een traditie (Hoppe, 1983; Janssen, 1991; Neutelings, 1997; Neutelings & Janssen, 1999; Hoppe, Jeliaskova, Van de Graaf en Grin, 1998). Dat is niet verrassend want bestuurders houden vaak in nota's pleidooien voor een beleid. Ze moeten daarbij geloofwaardig zijn, overtuigen en zelfs verleiden. Nota's zijn soms bedoeld om proefballonnen op te laten maar hoe dan ook: ze komen in debat. Argumenteren en debatteren zijn dus ook bij nota's verbonden (Van Eemeren e.a., 1995). Wie een nota wil oordelen, kan terecht bij schema's om een schriftelijk en mondeling betoog op te zetten en te analyseren (Van Eemeren e.a., 1983; Pröpfer, 1987; Dunn, 2004). Genoemd worden: het opsporen van directe deugdelijke argumentaties, maar daarnaast het zoeken naar impliciete, indirecte, verzwegen, en meervoudige taalhandelingen. Drogredenen kunnen vastgesteld worden maar worden in de politieke arena soms aanvaard. Dunn (2004) somt manieren van beleidsargumentatie op. Klassieke redeneerpatronen zijn onder meer:

- *Zich beroepen op eerdere afspraken* ('Het regeerakkoord stelt ...').
- *Uitgaan van belangrijke signalen of gebeurtenissen* ('Sinds de dood van Fortuyn').

- *Denken in termen van oorzaak en gevolg* ('Door boringen in de XXzee is de bodem gedaald. Bodemdaling is ongewenst want het veroorzaakt een negatief effect op..... Boringen moeten binnen gebied FFF daarom verboden worden').
- *Verwijzen naar algemene waarden als solidariteit, rechtvaardigheid, gelijkheid en doelen daarmee verknopen* ('Aangezien Jan Modaal twee jaar lang op nul heeft gestaan, mag nu van de hogere inkomensgroepen die er substantieel op vooruitgingen verwacht worden dat ze inleveren').
- *Emancipatie- of ontwikkelingsargumenten gebruiken* ('Aangezien de vrouw baas in eigen buik is, is abortus waarover beslist wordt door artsen in principe ongewenst. Het kabinet zou daarom ...').
- *Het hanteren van een gezagsargument* ('Professor die en die stelt ook dat ...').
- *Zich beroepen op de kracht van methoden en technieken die informatie produceren* ('Kosten-batenanalyse wees uit dat ...').
- *Analogie-argumentatie* ('In Duitsland is gebleken dat ... Daarom ...'),
- *Benchmark-argumentatie* ('tot best practice behoort ...').
- *Een gegeven met mogelijk eenzijdige steekproefstatus vermengen met een populatiegegeven* ('De mensen in het land willen volgens de Telegraaf ...').
- *Van classificatie naar individu redeneren* ('Modale en benedenmodale burgers ...'; bijv. 'Somalië is over het algemeen niet veilig dus kan asielzoeker x hier blijven').
- *Consensus veinzen* ('Wij weten toch allemaal hoe het gegaan is met ..').
- *Ethische argumentatie, en daarbij verwijzen naar de goede samenleving of goed bestuur* ('Buitenproportionele salarissen bij grootgrutters mogen geen reden zijn voor het kabinet en de Tweede Kamer om het salaris van de minister te verhogen ...').
- *Deugdelijke argument-conclusierelaties moeten aan meerdere eisen voldoen. Met name zijn van belang: de juistheid en relevantie van aangevoerde argumenten. In politieke debatten kan aanvaard worden, wordt strikt volgens de argumentatieleer zwak is.*

Ook debatten moeten aan eisen voldoen, zoals Pröpper en Witteveen duidelijk maakten. Hajer (1989, 2000) heeft werk gemaakt van *discoursanalyse* als manier om een dominante inhoudelijke positie duidelijk te maken en de strijd vanuit andere taal- en conceptuele ensembles om die dominantie te ondergraven.

Wat is nu de kwaliteit van de maatstaven uit de hoek van 'de argumentatieve wending'? De kritische beleidsanalyseverdedigers hebben goede argumenten. Methoden kunnen misbruikt worden. Een aantal methoden is evenwel geschikt voor het *achteraf* beoordelen van 'grote infraprojecten' is. Maar ook vooraf? De totstandkoming van grote projecten duurt soms meer dan een decennium. Dus de intensiteit van de analyse kan niet als kritiek worden opgevoerd.

Toch is er kritiek die wél hout snijdt. De kritiek op deze benadering van beoordelingscriteria is dat de adepten van argumentatieve beleidsanalyse wel heel erg streng zijn. Niet elk vraagstuk is zo groot, complex en omstreken dat slechts brede maatschappelijke discussie en argumentatieve analyse de gewenste aanpak is. 'Te weinig bruikbaar in de dagelijkse praktijk', is een verwijt. De beleidsanalyse wordt ook overvraagd. Beleidsanalytici moeten relevantie stellen boven wetenschappelijke rigoreusheid, zeggen Hoppe en Peterse (1998: 4) zelf.

Kader voor beoordeling (9): toezicht en certificatie

Op toezicht behoor ik in te gaan omdat toezichthouders bij uitstek beoordelen is en ik er in het voorgaande nog geen aandacht aan besteedde.

Nederland kent veel gedeconcentreerde organen die bevoegd zijn tot het verrichten van een toezicht- en zelfs een politiefunctie. Een politiefunctie impliceert een toezichtsfunctie op en overheidswang tot naleving van geldend recht. In het kader van de politiefunctie verrichten gedeconcentreerde organen veelal handelingen die geen rechtshandelingen zijn maar wel rechtsgevolgen kunnen veroorzaken. Tot de gedeconcentreerde organen behoren tal van consulentschappen en toezichtinstanties zoals de Inspectie voor de Volksgezondheid. Hier is niet zozeer aan de orde wie gedeconcentreerd een functie als toezichthouder uitoefent maar dat er überhaupt inspecties zijn. De taak van inspecties is vooral toezicht houden. De bevoegdheden zijn daarop afgestemd. Bij bevoegdheden kunnen we denken aan: toegangsbevoegdheden, ontheffingsbevoegdheden, opsporingsbevoegdheden, toezichtbevoegdheden zoals toetsing.

Taken van inspecties

Inspecties zijn er in de jaren negentig van de vorige eeuw en daarna onder meer op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding, de politie, de belastingen, de financiën van lagere overheden, geneesmiddelen, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, verkeer en waterstaat, landbouw en visserij, ruimtelijke ordening, milieu, voedsel en waren, omroepen, archivering. Tot *de taken* van toezichthouders behoort vaak: onderzoek naar bestaande situaties in het veld; signalering en taxatie van mogelijke situaties in het veld; toezicht op de uitvoering van voorschriften; voorlichting en uitleg van rijksbeleid aan het veld; het geven van adviezen aan het veld; stimulering en ontwikkeling; beoordeling van plannen en initiatieven in het veld; allocatie van rijks gelden; verkenning van reacties op mogelijk rijksbeleid. Toezichthouders verschillen per beleidssector in taken en accenten die ze leggen als gevolg van verschil in bevoegdheden en taakopvatting (uitvoeriger Eijlander, 2002; Sylvester, 2002; Bestuurskunde mei 2002).

Invloed van politiek bestuur

De Algemene Inspectiedienst (AID) is een voorbeeld van een toezichthouder die is veranderd onder invloed van een veranderend landbouw- en visserijbeleid. Bekke en

De Vries (1991) stelden vast dat de AID klem kwam te zitten tussen enerzijds politiek-bestuurlijke beslissingen en anderzijds wensen van de klantenkringen, zoals boeren en vissers. De doelstellingen van het op politiek niveau geformuleerde restrictieve landbouw- en visserijbeleid en de eisen van het milieubeleid stroken niet met de korte termijnbelangen van boeren en vissers. De controleurs van de AID werden als eersten met dit spanningsveld geconfronteerd. De dienst heeft zich daarna overigens wel aangepast.

Over veranderend toezicht is meer te lezen in het themanummer van Bestuurskunde over toezicht (2002, nr. 3).

Beoordelingskader

Toezichthouders zijn bij uitstek beoordelaars. Een klassiek motief voor toezicht is *waarborging van de uitvoering van medebewindswetgeving* (Zeef, 1994: 245).

Toezichthouders kijken daarom sterk *naar rechtmatigheid, naar wetshandhaving, naar beheer*. Wat toezichtshouders beoordelen en hoe ze dat doen, is natuurlijk sectorgebonden. Een onderwijsinspectie let in een school op andere zaken dan een inspectie die een verpleeghuis betreedt. Inspecties hanteren meestal *een beoordelingskader*. Dat beoordelingskader is aan ontwikkeling onderhevig. Zo is vastgesteld dat provincies tussen 1985 en 1990 het feitelijk gehanteerd toetsingskader hebben beperkt. Er viel, hoewel er verschillen tussen provincies bleken, een *minder* omvattende toetsing waar te nemen van de financiële stukken van gemeentebesturen (Geers, 1986; Zeef, 1994).

Twee typen toezicht

Visser (1986) heeft aangegeven dat er *twee typen toezicht* bestaan waarin beoordelen anders uit de verf komt. Die twee typen bestaan nog steeds. In een eerste type of concept, namelijk van de *klassieke* interbestuurlijke verhoudingen kennen de taken van rijk, provincie en gemeenten een bescheiden mate van vervlechting. Toezicht neemt in die context (dat type) de vorm aan van een incidentele correctie van het handelen van lagere overheden en gerichtheid op onderlinge verenigbaarheid van verschillende lagere overheden. De toezichtsuitoefening is hier gericht op *algemene* normen.

Tegenover het klassieke concept van toezicht staat het modernere type. Hierin wordt erkend dat de beleidsoogmerken van meerdere overheden vervlochten zijn. In gezamenlijkheid beogen overheden voorzieningen te scheppen of andere dingen te realiseren voor en met de samenleving. Er bestaan veel relaties tussen overheden en toezicht is er in deze opvatting, dit type, een van. In een dergelijk toezichtregiem is de bemoeienis van het toezicht een meer continu proces, gerelateerd aan de diverse soorten besluiten van de lagere overheden, en verweven met andere regelingen en vormen van beïnvloeding. Voor beide vormen van toezicht, toezichtregiems, gelden verschillende machtsverhoudingen tussen de bestuurslagen (Zeef, 1994: 248). Het

gemeentewettelijk toezicht op de gemeentefinanciën is lang te beschouwen geweest als een treffend voorbeeld van een klassiek type toezichtsbetrekking, terwijl milieutoezicht veel meer paste in het modernere regiem (1994: 249).

Toezicht en ICT

Met deze twee regiems varieert de rol van informatie- en communicatietechnologie in het toezicht. Neem het klassieke regiem met als voorbeeld de gemeentefinanciën. De feitelijk reikwijdte van beoordeling van financiële stukken kan door toenemend gebruik van computerondersteuning toenemen. Dat bleek ook wel. Meer geïnformatiseerde toezichthouders trachten *meer gericht* inzicht te verwerven in de gemeentefinanciën en aan veel aandachtspunten van beoordeling een groter belang toe te kennen (Zeef, 1994: 113). De verleidingen tot toepassing van informatietechnologie zijn moeilijk te weerstaan. Maar informatisering biedt een ontplooiing van het instrumentarium met meerdere gezichten.

De formele reikwijdte tot toezicht bleek vooral in het modernere regiem een neiging tot groei te vertonen. Hier bleek ICT dit te stimuleren omdat 'de registratie- en toetsingscapaciteit van het toezichthoudend gezag nu relatief goedkoop kon worden uitgebreid' (Zeef, 1994: 249).

'De procedurele waarborgen voor de toezichtsrelatie veranderden in beide regiems in samenhang met de informatisering'. Vooral in het modernere regiem werd de machtspositie van de toezichthouder versterkt. Dat gold ook voor de doelgerichtheid. Er kon niet gezegd worden dat informatisering steeds de oorzaak of het gevolg was. Zowel de taakopvatting en werkwijzen van de toezichthouder en de informatisering versterkten zich hand in hand (1994: 250). Lang niet alle verandering in het toezichtsregiem is dus terug te voeren op informatisering.

Toezichthouders en monitoring

In de loop der tijd heeft de hogere overheid in beide regiems zijn kennis van het object zien groeien, en daarmee zijn ook de verschillen tussen gemeenten zichtbaarder geworden. De onderzochte inspecties 'registreerden en combineerden in 1990 meer gegevens van de gemeenten dan halverwege de jaren tachtig gebruikelijk was' (Zeef, 1994: 251). Toezicht is sterker dan in de jaren tachtig gaan werken *met kengetallen*. Kunnen gemeenten hier weerwerk tegen bieden door een toegenomen strategische vaardigheid in het verkeer met andere overheden en toezichthouders? Die vraag is door Zeef in zijn onderzoek niet van een empirisch onderbouwd antwoord voorzien. Aannemelijk is dat de vaardigheid wel iets is toegenomen.

Als we alle ontwikkelingen rond toezicht overzien, dan is een factor zeer dominant: de informatie. De kennis van de toezichthouder over gemeenten en andere organisaties is toegenomen en daarmee de omvang en het soort informatie over wat zich daar afspeelt, wat de taakuitvoering is, wat de werklust is. De onderlinge

machtsverhoudingen in het toezicht wordt sterk hierdoor beïnvloed (1994: 251), waarbij valt aan te tekenen dat onder invloed daarvan het rolpatroon van de toezichthouder verrijking kent. De factor informatie is na 1994 verder toegenomen. Er is een ware golfslag van monitoring op de gemeentelijke stranden geslagen. Gemeenten moeten veel informatie verstrekken over hun taakuitvoering. Teveel in de ogen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vgs (vereniging van gemeentesecretarissen).

Meer van onderop, meer zelfevaluaties

Het toezicht is in de verschillende sectoren veranderd en daarmee de wijze van beoordeling. Er zijn steeds meer *horizontale vormen van toezicht* ontstaan. Tegenwoordig denken te beoordelen organisaties zelf vaak mee over wat hoe beoordeeld moet worden. De Inspectie voor het Hoger Onderwijs is jaren terug overgegaan tot het introduceren en accepteren van visitaties van opleidingen op basis van afspraken met de VSNU en HBO-raad (waarin instellingen vertegenwoordigd zijn) over een visitatieprotocol met sterke *zelfevaluaties van onderop* door verantwoordelijke instellingen. De inspectie houdt toezicht op de wijze van visitatie en de uitkomsten. Ze kan opleidingen op basis van negatieve uitkomsten stop zetten. Verderop ga ik nader in op visitaties en zelfevaluaties. Inmiddels is overigens onder invloed van internationale ontwikkelingen visiteren overgegaan in accreditering. Dan wordt een opleiding niet afgemeten aan een algemene standaard voor zelfde opleidingen maar wordt meer uitgegaan van het zelf gekozen *strategisch beleid*.

Het betrachten van transparantie in onderzoeksmethoden en – rapportages van of in het kader van toezicht is steeds belangrijker geworden. Daarnaast wordt inspectiecapaciteit selectiever ingezet.

Certificatie

Een recente verandering betreft certificatie. Certificatie omvat volgens een kabinetsstandpunt uit 2004 over certificatie en accreditatie het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon voldoet aan vooraf gestelde eisen. Certificatie is een van de instrumenten in een groter geheel van systemen van kwaliteitszorg, governance, toezicht en verantwoording. Certificatie wordt overigens over het algemeen *niet* opgevat als een vorm van horizontaal toezicht (Van Montfort & Van der Voort, 2004). Naarmate de overheid meer vertrouwt op certificatie om haar publieke taken gestalte te geven, zal ze haar greep op de certificatiestructuur versterken.

Certificatie is vooral bekend uit de private sector. Maar inzet in de publieke sector komt voor en is ook mogelijk. Certificatie is vooral mogelijk als zoveel mogelijk

wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van een branche. Een procesketen van certificatieactiviteiten kent meestal tal van normen.

In de praktijk komen we certificatie ook tegen, zoals blijkt uit het toezicht op de wet- en regelgeving van zeeschepen (Breukers & Van Gestel, 2004). Een gedeelte van dit toezicht is uitbesteed aan private klassebureaus. De betrokkenheid van deze bureaus heeft belangrijke voordelen, zoals op het vlak van expertise.

Certificatie kan leiden tot minder regelgeving en vraagt om een ander maar doorgaans niet meer minder toezicht (Van Montfort & Van der Voort, 2004: 239).

Conclusie

Studies naar toezicht laten zien dat toezicht veranderd is naar het bieden van meer ruimte voor zelfevaluatie, visitatie, certificatie en accreditatie. Het verticale toezicht is veranderd maar nog volop aanwezig. Er zijn meer horizontale vormen van toezicht ontstaan. Beoordelingskaders ondervinden de invloed daarvan. Veel van de kaders zijn sterk sectorspecifiek. Beoordelingscriteria meer en meer gezamenlijk met het veld bepaald, zoals blijkt bij visitaties. Wil er 'geleerd' worden, dan zal de legitimiteit van beoordeling aanwezig moeten zijn. Deze beschouwing leert bovendien dat bepaalde algemene criteria steeds wel aanwezig zijn en blijven, zoals rechtmatigheid.

Kader voor beoordeling (10): meten van bestuurskracht

Beoordeling van beleid heeft, zo zien we in het voorgaande, een vlucht genomen maar dreigt toch sterk uit te lopen op beoordeling van onderdelen, aspecten van beleidsprogramma's. Is het nog mogelijk om een organisatie als geheel of een substantieel onderdeel te beoordelen? Zo ja, hoe dan? Door aandacht te hebben voor alle rollen van een overheidsbestuur in het oog te houden en deze vanuit strategisch, tactisch en operationeel beleidsoogpunt te bezien. Dat brengt ons bij zelfevaluatie en visitatieprocessen die juist pretenderen het geheel in beeld te brengen (Korsten, 2004a, b). Recent zijn departementen gevisiteerd, maar er zijn ook visitaties geweest van hbo-opleidingen, wo-opleidingen, omroeporganisaties, zelfstandige bestuursorganen als Staatsbosbeheer, het Kadaster en COA, van grotestedenbeleid (commissie-Brinkman) en gemeentebesturen. Een overheid-regisseur vindt het vaak uit een oogpunt van het bevorderen van leren, het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen en het bieden van transparantie naar doelgroepen of gebruikers nodig visitatieprocedures te starten. Daarbij kijkt de beoordeelde organisatie door een zelfstudie zelf in de spiegel. Voldoet een organisatie niet, dan kan een toezichthouder ingrijpen. Visiteren is dus geen vrijblijvende activiteit. Omdat visiteren iets lichtvoetigs heeft, laat een beetje krant, omroep of departement zich tegenwoordig betrekkelijk makkelijk visiteren. Ook gemeenten zijn geprikkeld om in de spiegel te kijken ondanks dat de VNG zich een tijd hiertegen heeft verzet. Gemeenten zouden in de val van herindeling lopen door zelf kritisch materiaal aan te dragen. De VNG-directie heeft echter bakzeil gehaald.

In 2000 is in Limburg het startschot gegeven voor een provinciebrede doorlichting op bestuurskracht van alle gemeenten. Ook in Zuid-Holland zijn rond die tijd enkele procedures gestart, Friesland volgde.

De kern van bestuurskrachtmeting

De Limburgse opzet was als volgt. Bestuurskracht is opgevat als een proces van toepassing van een bestuurskrachtmonitor in drie fasen. Gemeentebesturen beginnen met de formulering van ambities die ze op basis van wettelijke, structurele of eigen opgaven hebben. De gemeenteraad stelt zelf deze opgaven vast op basis van wat eerder aan beleid geformuleerd is. Dat leidt tot een nota, het *opgavenprofiel*. In de tweede fase kijkt een visitatiecommissie – hoofdzakelijk bestaande uit een aantal externe burgemeesters - naar wat van deze opgaven terecht komt. Dat leidt tot een tweede nota: het *bestuurskrachtprofiel*. Om tot bevindingen over het bestuurskrachtprofiel te komen, hanteert de commissie een kader (kwaliteitsmatrix), waarbij ze vier rollen van gemeenten in kaart brengt en daarbij drie niveaus van actie onderscheidt, te weten het strategische, het tactische en het operationele niveau. Dat levert een kwaliteitsmatrix met opgavenvelden op. Deze opzet bezien we nu nader.

De kwaliteitsmatrix die is opgebouwd uit vier gemeentelijke rollen en drie kwaliteitsniveaus. De combinatie van de twee dimensies van bestuur geeft 12 cellen waarvan er twee niet van toepassing zijn. Resteren tien velden of cellen in de matrix, die de kern is van de bepaling van de bestuurskracht. De visitatiecommissie zoekt per veld of een gemeentebestuur de opgaven adequaat uitvoert; daartoe kijkt ze of het gemeentebestuur voldoet aan de normen per veld. Dat geheel van normen heet het normenkader. Daarvoor gebruikt ze indicatoren. Als we spreken van de matrix bedoelen we hier onmiddellijk ook de velden, het normenkader en de indicatoren.

Vier gemeentelijke rollen

De visitatiecommissie onderscheidt in haar rapportages per gemeente vier gemeentelijke rollen: drie externe rollen en een meer interne rol.

- a. De gemeente als bestuur verwijst naar het democratisch functioneren, in de zin van de link tussen lokaal bestuur en samenleving. Het gaat hier om aandachtspunten (normen) als betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en bestuurden, de toegankelijkheid en transparantie van bestuur.
- b. De gemeente als dienstverlener verwijst naar het aanbieden en produceren van publieke goederen. Het betreft twee categorieën: beleid voor collectiviteiten (ruimtelijke ordening, verkeersveiligheid, parkeerbeleid, enz.) en beleid voor 'den Einzelfall' (individuele paspoorten, uittreksels uit registers, vergunningen). Het gaat de commissie hier om de kwaliteit in de uitoefening van taken en bevoegdheden inclusief de bedrijfsvoering. Is sprake van duidelijke sturing van het ambtelijk apparaat? Is er ruimte voor publieke ondernemerschap? Daarmee is de richting van de normering in dit cluster geïndiceerd.

- c. De gemeente als participant verwijst naar de deelname in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen. Aandachtspunten of normen zijn hier: pro-actieve of volgende opstelling in samenwerkingsverbanden; communicatievaardigheid, coöperatief vermogen, onderhandelingscapaciteit en relatiemanagement.
- d. De gemeente als organisatorische eenheid verwijst naar het functioneren van de organisatie. Aandachtspunten zijn: het financieel-economisch perspectief zoals dat in de begroting naar voren komt, het personeelsbeleid, de veranderings- en leerprocessen.

Drie kwaliteitsniveaus

De visitatiecommissie gebruikt bij de rapportage drie niveaus waarop gemeentelijke opgaven zijn te vervullen en de uitvoering betrekking heeft: het strategische, tactische en operationele niveau.

- a. Op *strategisch niveau* gaat het om de ontwikkeling van een visie op de (middel)lange termijn ten aanzien van de ontwikkeling van de samenleving en de eigen positie. De samenleving moet erop kunnen reken dat overheidsopgaven aangevat worden en dat ze, ook in tijden van crisis, op robuuste en betrouwbare manier worden uitgevoerd.
- b. Op *tactisch niveau* gaat het om de organiserende en structurerende taken. Hoe zijn de beleidsmatige processen georganiseerd: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en doelmatigheid.
- c. Op *operationeel niveau* gaat het om beleid op de korte termijn: programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit, responsiviteit.

De kwaliteitsmatrix

De combinatie van de vier rollen en de drie niveaus geeft de matrix.

Schema: De kwaliteitsmatrix voor beoordeling van de gemeentelijke bestuurskracht

		Rollen gemeentelijke overheid			
		Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie/ bedrijfsvoering
Kwaliteits- niveau	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur	1.2: Strategische dienstverlener	1.3: Strategische participant	n.v.t.
	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur	2.2: Tactische dienstverlener	2.3: Tactische participant	2.4: Tactische organisatie
	Operationeel	n.v.t.	3.2: Operationele dienstverlener	3.3: Operationele participant	3.4: Operationele organisatie

Per cel in de matrix, veld genoemd, gelden normen, dus een lijst van beoordelingspunten voor het functioneren van het gemeentebestuur. De visitatiecommissie stelt een conceptvisitatierapport op – genaamd bestuurskrachtprofiel -, waarbij de invulling van de matrix de kern is. De

bevindingen monden vervolgens uit in een score per matrixveld waarbij een gemeente in ruime mate scoort of voldoende, matig, onvoldoende of een 'niet' scoort.

Normenkader bij toepassing bestuurskrachtmonitor

Veld 1.1 de gemeente als bestuur op strategisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn:

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij. Voor dit veld is van belang of de visie op democratische wijze totstandkomt en gecommuniceerd wordt.

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven

De gemeenteraad bepaalt welke opgaven en initiatieven prioriteit hebben.

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden op eenduidige wijze tegemoet getreden.

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

De raad is betrokken bij de evaluatie van beleid.

Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.

Het bestuur reageert alert op politiek-bestuurlijke incidenten. Het mag niet zo zijn dat beleid in belangrijke mate tot stand komt en bijgesteld wordt naar aanleiding van incidenten.

Veld 1.2. De gemeente als dienstverlener op strategisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij. Voor dit veld is van belang of de gemeente op basis van de visie richting geeft aan ontwikkelingen in de samenleving.

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven

De gemeente heeft haar opgaven in beeld. De aan de gemeente toevertrouwde overheidstaken worden op betrouwbare en robuuste wijze aangevat. De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.

Het mag niet zo zijn dat beleid in belangrijke mate tot stand komt en bijgesteld wordt naar aanleiding van incidenten.

Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.

Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten

Een centrumgemeente behoort aanjager (initiator) te zijn van de regionale samenwerking.

Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.

De gemaakte afweging bij de prioriteitstelling ten aanzien van opgaven en initiatieven is transparant en wordt gecommuniceerd.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

Over de initiatieven en de bijbehorende consequenties is (tenminste op hoofdlijnen) besloten door de raad. Over uitvoeringsmodaliteiten kan het college besluiten. Het bestuur is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

Het bestuur is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving en creëert draagvlak voor het beleid. Voorgenomen beleid wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving. Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het

draagvlak in de samenleving te vergroten. De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen en weerstanden en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft besluitvorming) op eenduidige wijze tegemoet getreden.

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

De raad is betrokken bij de evaluatie van beleid.

De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving.

De gemeente pikt signalen uit de samenleving op en vertaalt die naar beleid.

De wensen en behoeften van burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld worden regelmatig geïnventariseerd en vormen de basis voor beleid.

Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn.

De visie voor de (middel)lange termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) werkt door in het beleid.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

Initiatieven worden vertaald naar consequenties. Per initiatief moet tenminste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd, hoeveel financiële middelen worden ingezet, wat er nodig is voor het draagvlak en wat de inhoudelijke haalbaarheid is. De gemeente weet op welke onderwerpen de personele capaciteit ontoereikend is. In die situatie worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld voor de inzet van de beschikbare capaciteit. Het bestuur is betrokken bij veranderingsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. De ambtelijke organisatie beschikt over voldoende capaciteit om eenheid van beleid te realiseren. De benodigde capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. Daar waar de gemeente het beleid niet zelf ontwikkelt, voert de gemeente bij het ontwikkelen van beleid minstens de regie. Samenwerking en uitbesteding mogen aan de regierol geen afbreuk doen.

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Integraal beleid: opgaven worden in hun onderlinge samenhang (d.w.z. integraal) benaderd. Dit wordt vooral gerealiseerd in de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. In eerste instantie gaat het om integraliteit binnen een bepaalde sector (bijv. welzijn). Een volgende stap is het leggen van verbanden tussen schijnbaar ongelijksoortige sectoren (bijv. welzijn en economie).

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek vindt tenminste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma). Andere onderwerpen komen tenminste eens per raadsperiode aan de orde.

Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie wordt regionale afstemming gerealiseerd.

Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten.

Wanneer opgaven een bovenlokaal karakter hebben, wordt samengewerkt met andere gemeenten. De samenwerkingsconstructie is transparant en democratisch gelegitimeerd.

Veld 2.4 De gemeente als interne organisatie op tactisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn.

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen, die voor het organisatorisch functioneren van belang zijn, en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij.

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven

De gemeente heeft de effecten van de ontwikkeling van haar opgaven voor de gehele bestuurlijke organisatie in beeld.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

Er is voldoende personele capaciteit aanwezig om de opgaven te vervullen. Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.

De gemeente is een aantrekkelijke werkgever en is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel beleidsmatige als uitvoerende taken. De benodigde capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. Indien de financiële ruimte onvoldoende is stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen.

De gemeente benut de mogelijkheden van ICT

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25 % van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.

Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.

De initiatieven zijn gericht op haalbare resultaten.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

De haalbaarheid wordt inhoudelijk en voor wat betreft de beschikbare middelen beoordeeld.

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft het handelen van de gemeente, de bejegening en de communicatie) op eenduidige wijze tegemoet getreden.

De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving.

Bestuurders en ambtenaren zijn bereikbaar voor de burger.

Daar waar de gemeente het beleid niet zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgaven de regie.

De mate van bestuurlijke betrokkenheid, het management en het sturingsinstrumentarium zijn toereikend om invulling te geven aan de opdrachtgeverrol.

Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

De gemeente verzamelt gegevens omtrent de kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking. De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.

Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

De gemeente is waar nodig in staat aanvullende financiële middelen te verwerven (onderhandelingspositie).

Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten.

Wanneer kostenbesparing mogelijk is, wordt samengewerkt met andere gemeenten.

Veld 3.4 De gemeente als interne organisatie op operationeel niveau

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

De gemeente beschikt over financiële middelen om de opgaven te vervullen.

Daar waar de gemeente het beleid zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgaven de regie.

De ambtelijke capaciteit is toereikend om invulling te geven aan de opdrachtgeverrol.

Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

De gemeente verzamelt gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking. De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.

De gemeente benut de mogelijkheden van ICT

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25 % van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.

Iteratie in proces

Hoewel de commissie oordeelt over de mate waarin een gemeente de eigen ambities waarmaakt, doet ze dat niet eenzijdig. B&W en gemeenteraad krijgen volop de kans om op het conceptvisitatierapport commentaar te geven. Het hele proces is door en

door iteratief en interactief. De visitatiecommissie wil dat B&W en raad zich in de foto van het gemeentebestuur herkennen (Korsten, 2004a, b). De commissie biedt uiteindelijk het definitieve rapport aan de raad aan.

In de laatste fase gaat het lokaal bestuur over op een bezinning op de uitkomsten doordat verbeteracties volgen. Van deze bevindingen doen de gemeentebesturen verslag als ze het visitatierapport aanbieden aan gedeputeerde staten, die daarna een regio-overzicht maken en op basis daarvan in gesprek komen met de gemeentebesturen over wat kan of moet gebeuren. Dit is in grote trekken het proces in Limburg dat tot nu toe succesvol was. Het leverde voor elk van de gemeenten een rapport op. Iedereen deed mee en bijna alle raden herkenden zich volop in de foto, ook in die gemeenten die op een aantal velden 'matig' of 'onvoldoende' scoorden. Het proces is gedisciplineerd doordat een stappenplan met een fasenindeling is toegepast. Aan deze aanpak is door de visitatiecommissie met ondersteuning van een ambtelijk secretaris en een adviesbureau streng de hand gehouden. In de reeks succesfactoren past ook dat een visitatiecommissie ter plaatse komt kijken, gesprekken voert met het maatschappelijk veld en de omliggende gemeenten de kans geeft om te reageren op het conceptrapport.

In Friesland is momenteel bij doorlichtingen sprake van een wat afwijkende opzet. Friese gemeentebesturen maakten een zelfstudie maar een visitatiecommissie ontbrak. De procesregie was minder strak. Als juist is dat het disciplinerende en interactieve optreden van de visitatiecommissie in Limburg positief heeft uitgepakt dan zal de gang van zaken in Friesland tot iets meer discussie leiden. In gebieden buiten Limburg en Friesland waar zowel bovenlokale regie als een stappenplan én een visitatiecommissie afwezig is, lijkt zich een rommelige gang van zaken voor te doen. Visiteren is een schone deugd mits aan eisen van behoorlijk visiteren is voldaan. Gebruik van ervaringen uit 'geijkte' praktijken is daarbij onmisbaar.

Tenslotte

Welke maatstaven nu uiteindelijk te kiezen?

Het is al lang niet meer voldoende om bij de beoordeling van overheidshandelen te volstaan met criteria van *rechtstatelijkheid* en *beginselen van behoorlijk bestuur*, zoals billijkheid, zorgvuldigheid, evenredigheid, gelijkheid, fair play. De analyse toont dat in de praktijk van het beoordelen meer criteria aan de orde zijn gekomen. Er heeft zich in de loop der jaren zelfs een stapeling voltrokken.

Hebben we nu nog overzicht? Het bijgevoegde schema biedt een overzicht. Ik ben op zoek gegaan naar een indeling. Daarbij heb ik me laten inspireren door de vier – eerder genoemde – centrale beleidsvragen en er een aantal toegevoegd op basis van raadpleging van een groot aantal oraties.

Opvallend is dat veel van de criteria in het schema de *functionele rationaliteit* van overheidshandelen betreffen en niet de substantiële (waardegeladen) rationaliteit. Die waarneming, die we overigens ook vinden in het afscheidscollege van Snellen, zegt veel over de invloed van *new public management* op het openbaar bestuur maar is daarop niet geheel terug te voeren.

Schema: Vragen over overheidshandelen die aanleiding kunnen zijn voor oordelende antwoorden

Centrale vraag	Typering	Criteria voor analyse/beoordeling
Raakt het ons, nu en in de toekomst?	Strategisch beleid	Wat is de kerntaak en missie in heden en toekomst?
Wie met wie? Wie gaat het aan?	Plaats van beleidsitem in bestel	Soevereiniteit; subsidiariteit; checks and balances; autonomie
Is iets uitgezocht?	Probleemanalyse	O.a. Urgentiebesef, oorzaken-gevolgenanalyse; probleemherkenning en -erkenning, overeenstemming
Is er vrij beraad geweest?	Debat en democratie	Principes van debatkwaliteit. Procesmanagement
Is er op georganiseerde wijze over gesproken?	Interactieve beleidsvorming/open planproces	Beginselen van behoorlijke interactieve beleidsvorming
Bestaan concurrerende 'verhalen'?	Discoursanalyse bij controversen	Verhaal als verbinding met concrete praktijken. Identiteitsbehoud
Is het gewenst?	Politieke wilsvorming, keuze en argumentatie	Analyse van argumentaties. Discoursanalyse. Procesmanagement
Is het nu gewenst?	Prioritering	Prioriteringsaanpak. Timing.
Wat moet bereikt worden?	Doelstellingen, prestaties, resultaten	Doelboom
Samenhang met ander beleid?	Programmamanagement	Werkt beleidsinhoud niet in tegen andere maatregelen?
Zit het beleid goed in elkaar?	Beleidsstheorie	Reconstructie van de beleidstheorie (het geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen, doelen en middelen, goed en kwaad) en beoordeling
Mag het?	Rechtmatigheid	Rechtmatigheidstoets
Hoort het beleid?	Draagvlak	Draagvlakanalyse. Analyse van netwerk
Wie doet het?	Taaktoedeling. Bevoegdheid. Verantwoordelijkheid.	
Past het?	Sturingsaanpak en instrumentatie	Criteria voor een instrumenttoepassing (subsidie, convenant, enz.)
Is de inschatting juist?	Ex ante - analyse	Effectrapportages. Forward & backwardmapping
Kritische besluitvorming	Voorkomen groupthink	Oog voor alternatieve informatie? Advocaat van de duivel?
Is het bekend?	Invoering	Analyse invoering (communicatie)
Komt het voor elkaar?	Organisatie uitvoering	Checklist van Maarse. Procesmanagement
Worden verbanden in de keten gelegd?	Ketenmanagement	Analyse van verknoping
Werkt het?	Beleidsvaluatie	Analyse van beleidseffectiviteit, doelmatigheid en acceptatie
Geeft het last?	Doelmatigheidsanalyse	Administratieve lasten
Wie krijgt wat?	Maatschappelijke verdeling	Belangenanalyse?
Aanpassing nodig?	Beleidsbeëindiging	Strategisch gedrag. Doorwerkingsanalyse. Dereguleringsstoets. Procesmanagement

Overzicht van het geheel	Visitatie; zelfevaluatie	Beginselen van behoorlijk visiteren
--------------------------	--------------------------	-------------------------------------

Frame reflective policy discourse (Rein/ Schön) en de aanpak om te werken met heuristieken (Korsten) voorziet overigens in een ontwerp- en beoordelingsaanpak om juist wel rekening te houden met substantiële rationaliteit.

Discussie

Over de wijze waarop men overheidshandelen moet beoordelen, kan men blijven twisten. Wie de overheid als geheel wil beoordelen boven bedrijven, zal maatstaven kiezen die boven een individueel beleid of een sectorale beschouwing uitgaan. Wie meent dat de beleidsinhoud bepalend is voor het overheidshandelen, zal niet direct kijken naar procesmanagement, tenzij een overheid zich in een netwerk bevindt want dan is procesmatige netwerkverbinding nodig.

Wanneer men niet naar directe maatstaven wil grijpen, kan men bij secundaire criteria van Dror terecht. Internationaal gezien wordt charters opgesteld. Wie van daaruit vooral naar de uitvoering van beleid kijkt, komt al gauw bij criteria als die welke een Nationale Ombudsman hanteert.

Eisen stellen aan de uitvoering is niet genoeg, er moet uiteraard ook oog zijn voor het ontwerpen van beleid. Wie oog heeft voor degelijke beoordeling van beleid ten aanzien van brandende kwesties ('wicked problems'), kan kijken naar argumentatie- en debatkwaliteit. En er is nog het ketenperspectief dat onder meer relevant is in het onderwijs, de watersector en de agrarische sector. Overheden kennen tal van verbindingen met andere organisaties, waardoor wat ooit in gang gezet is geheel anders kan uitpakken, tussentijds of aan het eind van de keten.

Een overheid kan niet altijd alleen op de externe gerichtheid worden beoordeeld. Ook de interne kant die in balans te zijn met de externe.

Bescheidenheid

Onze poging antwoord te geven op de vraag welke criteria gelden voor overheidshandelen moest bescheiden zijn omdat zich sinds 1955 een enorme toename van beleid en het denken over beleid heeft voltrokken, gevolgd door een reservoir aan criteria. De denkbeelden hebben wel *algemene maatstaven* opgeleverd en ook veel *gebonden maatstaven*. We wijzen op de opkomst van beginselen van behoorlijke wetgeving (gebonden aan wetgeving) gebaseerd op een analyse van de criteria die de Raad van State toepaste bij het beoordelen van haar voorgelegde wetsvoorstellen (dissertatie van Van der Vlies), beginselen van interactief bestuur (Rob, 2002; gebonden aan interactie), effectrapportages (Van Geest e.a.), de criteria voor good governance in sectoren als bedrijfsleven, gezondheidszorg, onderwijs,

cultuur (code van de commissie-Tabaksblat, - Meurs, Meijerink). Overheidshandelen wordt op heel veel criteria beoordeeld.

De Algemene Rekenkamer verloor bijna het overzicht. Ze stelde daarom een *normenbank* op, gebaseerd op de feitelijke toepassing van beoordeling in het functioneren van beleidsprogramma's, inspecties, enz. Uit die bank kan ze putten bij het doen van vervolgonderzoek. U kunt putten uit voorgaande lijst en voor concretisering of uitwerking kunt u terecht in de literatuur!

Vervolg

Bezinning op criteria voor overheidshandelen kan aanleiding geven tot allerlei onderzoek. Ik noem bij wijze van voorbeeld:

Onderzoek naar de normen die door toezichthouders en inspecties worden gehanteerd.

Vergelijkend onderzoek naar normen bij toekenning van subsidies op bepaalde terrein door diverse gemeentebesturen.

Onderzoek naar de normontwikkeling in de tijd van organen als de Algemene, Lokale en Provinciale Rekenkamers.

D Balans

20 Balans

Overheidsbestuur is op het algemeen belang gericht en derhalve proberen politieke partijen die deelnemen aan verkiezingen en later bestuurders voor een kabinet of andere bestuurscollege leveren, ook te komen tot meer dan een visie gebaseerd op slechts een of meer deelbelang. Dergelijke op omvattendheid aanspraak makende politieke ideologie, die een neerslag vindt in een verkiezingsprogramma, verhindert niet de noodzaak om tot verdere belangenafwegingen te komen over welke issues toegelaten worden op de politiek-bestuurlijke agenda en in de politieke arena in discussie komen. Belangenafweging is dus essentieel verbonden met 'politiek bedrijven'. In de bestuurskunde bestaan leerstukken op dit vlak, zoals de theorie over agendering, over collectieve actie (Olson) en over belangen in de politieke arena (Stone).

Olson over wel of niet overgaan tot collectieve actie

Mancur Olson verklaart waarom collectieve actie voor een belang wel of niet wordt ondernomen. Olson stelt: groepen zijn in ongelijke mate aantrekkelijk voor groepsleden. Kleine groepen vechten voor de eigen positie en dragen bij aan herverdeling. Hoe groter een groep wordt, hoe moeilijker het is om de solidariteit te bewaren. Bij een grote groep zal de groepsaffectie ('de clubliefde') beperkter zijn, de sociale controle afnemen en zal de positieve kosten-batenbalans voor het individu minder makkelijk gezien worden. Een zeer grote groep komt dus moeilijk in actie omdat de leden ieder voor zich een te gering belang hebben bij het totaalresultaat. De

overheid is dus de instelling die de brede belangenafweging dient te maken én moet zorgen voor een collectief goed.

Dit onderzoek van Olson is inspirerend geweest voor werk van Denters, Van Dam, Aarts. Een voorbeeld: Denters probeerde met behulp van de theorie van collectieve actie verschillen tussen acties van gemeenten te verklaren.

Stone over probleemdefinities en belang

Stone pakt breder uit door verder te gaan dan agendering. Stone legt een verband tussen probleemdefinities, oplossingen en belangen. Oplossingen zijn zelden neutraal ten opzichte van belangen. Wie een issue definieert, doet een bewering over wat er op het spel staat en wie erdoor wordt geraakt - zodoende ook belangen definiërend en de vorming van bondgenootschappen. Er is geen apolitieke probleemdefinitie. Bij iedere definitie van een beleidsprobleem dient de analist zich dan ook af te vragen, hoe die definitie ook de betrokken partijen definieert, hun belangen, en hoe het de rollen van deelbelang en algemeen belang toewijst, en hoe een andere definitie de machtsrelaties zou wijzigen.

Sturing en belangenafweging

Politiek is in lijn met Stone te zien als een uiting van een belangengenootschap en interventie in belangen. Maar hoe kunnen we kijken naar belangenafweging in beleidsprocessen? Een mogelijkheid is dat het politiek bestuur de collectieve belangenafweging maakt, komt tot dwang en de rest van de samenleving daarmee uitschakelt, en dus geen ruimte meer laat tot belangenafweging in concrete situaties. Hoe zit dit?

Er is ook een link tussen sturing en zelfsturing in de samenleving. Sturing impliceert een keuze of een overheid de belangenafweging volledig voor de rekening neemt of juist deels of geheel bij anderen legt. *Metasturing* legt een nadere belangenafweging juist in maatschappelijke sectoren. Een overheid kan aan metasturing (sturing van de sturing) doen. Voorbeelden van deze metasturing zijn

- budgettering,
- sturing door structurering van de besluitvorming,
- door procedurering en
- door gemeenschappelijke beeldvorming (in een netwerkcontext).

Als abortusregelgeving overgelaten wordt aan een bepaalde aan regels gebonden dialoog tussen arts en vrouw in kwestie wordt de afweging slechts door procedurering geregeld, een bepaalde vorm van metasturing.

Ander onderzoek

Er is natuurlijk veel meer onderzoek gedaan naar belangenafweging. Twee voorbeelden. In Nederland hield Stoter zich bezig met belangenafweging bij de totstandkoming van enkele wetten. Ze heeft kritiek op de belangenafweging in

juridische zin. Verbeeten onderzocht dertig jaar besluitvorming van de Waddenzee en concludeert dat het economisch belang het meestal won van het natuurbelang.

Literatuur

- Aardema, H., Doorwerking van BBI, BMC, Leudsen, 2002.
- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 2001.
- Addink, G.H., Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, Kluwer, Deventer, 1999.
- Anderson, J., Public policymaking, Holt Praeger, New York, 1975.
- Andriessen, J. e.a., Wetevaluatie tussen wetenschap en beleid, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.
- Ball, W., A pragmatic framework for the evaluation of policy arguments, in: Policy Studies Review, vol. 14, 1995, spring/summer, nr. 1, pp. 3-25.
- Barendse, G. e.a., Milieu-effectrapportage: een planbeoordelingsinstrument, in: Glasbergen, P. e.a. (red.), Milieubeleid: theorie en praktijk, Vuga, Den Haag, 1989, pp. 127-148.
- Bazerman, M., Judgment in managerial decision making, John Wiley & Sons, New York, 1986.
- Behn, R., How to terminate a public policy: a dozen hints for the would-be terminator, in: Policy Analysis, zomer 1978, pp. 393-413.
- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Bekke, A. en J. de Vries, Tussen politiek en klantenkring, RU Leiden, 1991.
- Bekke, A., De betrouwbare bureaucratie, Samsom, Alphen, 1990.
- Bekkers, V. en A. Ringeling (red.), Vragen over beleid – Perspectieven op waardering, Lemma, Utrecht, 2004.
- Bemelmans-Videc, M.L., Bekwamen in besturen – Over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming, Nijmegen UP, 1993.
- Bemelmans-Videc, M.L., De Algemene Rekenkamer: controlenormen en – stijlen in een veranderende bestuurlijke context, in: Huls, N.J. e.a. (red.), Omgaan met de onderhandelende overheid, Amsterdam UP, Amsterdam, 1998, pp. 89-117.
- Bemelmans-Videc, M.L., Over het beoordelen van 'goed' bestuur, in: Nelissen, N.J.M., H. Goverde en N. van Gestel (red.), Bestuurlijk vermogen, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000, pp. 355-384.
- Bemelmans-Videc, M.L., R.C. Rist en E. Vedung (eds.), Carrots, sticks and sermons - Policy instruments and their evaluations, Transaction Publishers, New Brunswick, 1998.
- Bentlage, E. e.a., De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berman, E., Productivity in public and non profit organizations, Sage, Londen, 1998.
- Bleker, H., Na (ar) goed overleg ... Kluwer, Deventer, 1984.
- Bobrow, D. & J. Dryzek, Policy analysis by design, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1987.

- Bogt, H. ter, Prestatiegegevens: nuttig voor sturing van gemeentelijke taken, in: Public Controlling, juni 2004, pp. 52-58.
- Boorsma, P. e.a., Prioriteitstelling in het openbaar bestuur, Twente UP, Enschede, 1997.
- Bovens, M., & P. 't Hart, Understanding policy fiascoes, Transaction Publ., New Brunswick, 1996.
- Braet, A. en R. Berkenbosch, Debatteren over beleid, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1989.
- Brandenburg, M., en R. Hoppe, Dynamiek in de beleidstheorie – Werken aan werk in drie kabinetten-Lubbers, in: Beleidswetenschap, 1996, pp. 429-444.
- Bressers, J.Th. e.a., De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten, in: Beleidswetenschap, 2004, nr. 3, pp. 242-269.
- Breukers, S. en R. van Gestel, Kansen en risico's bij het toezicht op de zeescheepvaart, in: Bestuurskunde, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp.223-233.
- Brewer, G. & P.DeLeon, Foundations of policy analysis, Dorsey Press, Homewood, 1984.
- Brom, F. e.a., Beleid en ethiek, Van Gorcum, Assen, 1993.
- Brouwershaven, W. van, Turbulentie en strategisch vermogen – Strategieformulering bij het ministerie van Defensie, Eburon, Delft, 1999.
- Bruijn, H. de, e.a., Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen, Lemma, Utrecht, 2004.
- Bruijn, H. de, e.a., Procesmanagement, Academic Service, Schoonhoven, 19968.
- Bruijn, J.A. de, en E. ten Heuvelhof, Netwerkmanagement, Lemma, Utrecht, 1995.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten e.a. (red.), Grote projecten, Samsom, Alphen, 1996.
- Bryson, J., Strategic planning for public and non-profit organizations, Jossey-Bass, San Francisco, 1988.
- Cachet, A. e.a., Naar haalbare veiligheidsanalyse, Vakgroep bestuurskunde, Rotterdam, 1994.
- Commissie-Duivesteijn, Grote projecten uitvergroot – Een infrastructuur voor besluitvorming, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Commissie-Duivesteijn, Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Commissie-Meijerink, Educational governance bij bve-instellingen - Advies voor een code van de Commissie Governance Beroepsonderwijs aan de BVE Raad, jan. 2005.
- Commissie-Van der Zwan, Onderzoekscommissie GVB, Erop of eronder, Amsterdam, 1997.
- Daniels, M., Terminating public programs, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.
- Dee, G. van, e.a. (red.), Tussen wens en werkelijkheid – Hoe bestuurders een vaarbare koers uitzetten, Contact, Antwerpen, 1996.
- Donk, W. van de, De arena in schema, Vermande, Lelystad, 1997.
- Dror, Y., Public policymaking reexamined, Chandler, Scranton, 1968.

- Duivenboden, H. van, e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Dunn, W., *Public policy analysis: an introduction*, Pearson, Englewood Cliffs, 2004.
- Easton, D., *A framework for political analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1965.
- Edelenbos, J., *Proces in vorm*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Edelman, M., *The symbolic uses of politics*, Chicago, 1976.
- Edwards, A. en L. Schaap (red.), *Vaardigheden voor de politieke sector*, Coutinho, Bussum, 2000.
- Edwards, A., *De vier rationaliteiten in bestuurskundige argumentatie*, in: Meer, F. van der, en A. Ringeling (red.), *Bestuurskunde en praktijk*, Samsom, alphen, 1998, pp. 63-76,
- Edwards, A., *Planning betwist – Communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling Wommels*, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 1990.
- Eemeren, F. e.a., *Het analyseren van een betoog*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1983.
- Eemeren, F. van, e.a., *Argumentatie*, Wolters-Noordhoff, 1995.
- Eeten, M. van, *Dialogues of the deaf: defining new agendas for environmental deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eggink, E. en J. Blank, *Efficiëntie in de publieke sector*, in: *Beleidswetenschap*, 2002, nr. 2, pp. 144-162.
- Eijgenraam, C. e.a., *Evaluatie van infrastructuurprojecten*, CPB, Den Haag, 2001.
- Eijlander, Ph. En W. voermans, *Wetgevingsleer*, Boom, Amsterdam, 2000.
- Eijlander, Ph., G. Evers en R. van Gestel, *De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving*, Tilburg, april 2003.
- Eijlander, Ph., *Toezichthouden in Nederland*, in: *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, 2002, A1200.
- Elmore, R.E., *Forward and backward mapping*, in: Hanf, K. en Th.A.J. Toonen (eds.), *Policy implementation in federal and unitary systems*, Nijhoff, Dordrecht, 1985, pp. 31-71.
- Elster, J. (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge UP, Cambridge, 1998.
- Erp, J.G. van, K. Peters en S. Verberk, *Het kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie en de beleidspraktijk*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp. 242-247.
- Evers, G., *De toepassing van certificatie in overheidsbeleid*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp. 205-216.
- Exworthy, M. & S. Halford (eds.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham, 1999.
- Fesler, J.W. & D. Kettl, *The politics of the administrative process*, Chatham House, Chatham, 1991.
- Fischer, F. en J. Forrester (eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke UP, Durham, 1993.

- Fischer, F., *Evaluating public policy*, Nelson-Hall, Chicago, 1995.
- Fischer, F., *Reframing public policy – Discursive politics and deliberative practices*, Oxford UP, Oxford, 2003.
- Fukuyama, F., *Het bouwen van een staat*, Uitg. Contact, Amsterdam, 2004.
- Geelhoed, L., *De interveniërende staat*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.
- Geers, C., *Schakels in openbaar besturen*, Rotterdam, 1986.
- Geest, H. van, e.a., *Bestuurseffectrapportage*, Rbb, Den Haag, 1982.
- Geul, A., *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*, Lemma, Utrecht, 1998.
- Geurts, J., J. Vennix en F. Vreeman (red.), *Verkenningen in beleidsanalyse*, Kerckebosch, Zeist, 1989.
- Geurts, J., *Om kijken naar de toekomst*, Samsom, Alphen, 1993.
- Gilsing, R., e.a., *Beleid in de groei – Voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid*, SCP, Den Haag, 2003.
- Glasbergen, P., *Visies op beleid*, Kobra, Amsterdam, 1984.
- Goodsell, J., *Balancing competing values*, in: Perry, J. (ed.), *Handbook of public administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989, pp. 575-585.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Coutinho, Muiderberg, 1992.
- Groot, H. de, (red.), *Benchmarken in de publieke sector*, Sdu, Den Haag, 2004 (serie Public controlling, nr. 4).
- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Hag, 1995.
- Hajer, M., *Discourscoalities over politiek en beleid*, in: *Beleidswetenschap*, 1989, pp. 242-263.
- Hajer, M., *Politiek als vormgeving*, Amsterdam, 2000.
- Hajer, M., *The politics of environmental discourse*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Halachmi, A. en G. Bouckaert, *Public productivity through quality and strategic management*, IOS Press, Amsterdam, 1995.
- Harmon, M., *Action theory for Public Administration*, Longman, New York, 1981.
- Heffen, O. van, e.a. (eds.), *Governance in modern society*, Kluwer, Dordrecht, 2000.
- Heffen, O. van, en M. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap*, Samsom, Alphen, 1993.
- Heffen, O. van, en T. Kerkhoff, *Marktwerving in de gezondheidszorg*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 153-165.
- Hellendoorn, J.C., *Evaluatiemethoden ex ante*, Sdu, Den Haag, 2001.
- Hemerijck, A. en C. Hazeu, *Werkt het, past het, mag het en hoort het?*, in: *Bestuurskunde* maart 2004, nr. 2, pp. 55-66.
- Hemerijck, A., *Over institutionele aanpassing en sociaal leren – Een verhandeling geïnspireerd door Albert Hirschmans trits van Exit, voice and Loyalty*, in: Jaspers, T. & J. Outshoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Aksant, amsterdam, 2002, pp. 5-49.
- Hemerijck, A., *Vier kernvragen van beleid*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, 2003, nr. 1, pp. 3-20.

- Hertogh, M., *Belangen bij complexe infrastructurele projecten*, Delwel, Den Haag, 1997.
- Hertogh, M., *De levende rechtsstaat*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Heuvel, J. van den, *Administratieve organisatie en bestuurlijke kwaliteit*, in: *Openbaar Bestuur*, okt. 2004, pp. 16-21.
- Heuvel, J. van den, *Beleidsinstrumentatie*, Lemma, Utrecht, 1998.
- Heyne, G., *Participeren met beleid*, IVA, Tilburg, 2000.
- Hisschemöller, M., & R. Hoppe, *Coping with intractable controversies: the case of problem structuring in policy design and analysis*, in: *Knowledge and Policy*, jrg. 8, 1996, pp. 40-60.
- Hogwood, B & B. G. Peters, *The pathology of public policy*, Clarendon Press, Oxford, 1985.
- Hoogerwerf, A. (red.), *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Alphen, 1998 (2^e druk).
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Deventer, 2003.
- Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1984, nr. 1, pp. 4-23.
- Hoogerwerf, A., *Het verval van de politiek*, Enschede, 1993 (afscheidscollage).
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Samsom, Alphen, 1995.
- Hoogwout, M., *Het ontwerpen van overheidsbenchmarks – Een krachtig management- en verantwoordingsinstrument*, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 32-42.
- Hoppe, R. e.a., *Beleidsnota's die (door)werken*, Coutinho, Bussum, 1998.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, 1998.
- Hoppe, R., *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*, Utwente, Enschede, 1998.
- Hoppe, R., *Economische Zaken schrijft een nota*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1983.
- Howlett, M. & M. Ramesh, *Studying public policy*, Oxford UP, Oxford, 1995.
- Hufen, J. en J. Koppenjan, *Is dit een passend instrument?*, in: *Bestuurskunde*, dec. 2004, nr. 8, pp. 347-358.
- Hulshof, M. e.a. (red.), *Toezichthouder: lam of leeuw*, Inspectie van het Onderwijs, 2003.
- Idenburg, Ph., *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*, Vuga, Den Haag, 1988.
- Janssen, D., e.a., *Beleidsnota's*, Stenfert Kroese, Leiden, 1992.
- Janssen, D., *Schrijven van beleidsnota's*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991.
- Kerff, R., *Persoonsgebonden budgetten in de ouderenzorg*, Rotterdam, 1999.
- Kersbergen, K. van, en I. Pröpper, (red.), *Publiek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995.
- Kickert, W., E.H. Klijn en J. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage, Londen, 1997.
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken*, Eburon, Delft, 1996.
- Klosse, S. e.a., *Op zoek naar kwaliteit – Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Sdu, Den Haag, 2003.

- Kor, R. & G. Wijnen, 50 Checklisten voor project- en programmamanagement, Kluwer, Deventer, 2001.
- Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.
- Korsten, A.F.A., Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid, in: Bestuur, 1985, nr. 8, pp. 12-20.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: Bestuurswetenschappen, 2004b, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeenten, Open Universiteit Nederland, 2004a.
- Kuijpers, G., Beginselen van beleidsontwikkeling, Coutinho, Muiderberg, 1980.
- Lammerts van Bueren, W., Omgaan met onzekerheid, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1987.
- Maas, J. e.a. (red.), Grensverleggende professionaliteit, Samsom, Alphen, 2000.
- Majone, G., Evidence, argument & persuasion in the policy process, Yale UP, New Haven, 1989.
- March, J. & J.P. Olsen, Rediscovering institutions, The Free Press, New York, 1989.
- Martens, M. e.a., Publiek management : 65 modellen, Berenschot, Den Haag, 2002.
- Martens, P., Duurzaamheid: wetenschap of fictie?, OUNL, Heerlen, 2005.
- Mason, R. & I. Mitroff, Challenging strategic planning assumptions, Wiley, New York, 1981.
- Mayer, I., C. van Daalen en P. Bots, De verbeelding van de beleidsanalyse, in: Beleidswetenschap, 2002, nr. 2, pp. 96-114.
- Mayer, I., Debating technologies, Tilburg UP, 1997.
- MDW-Werkgroep certificaering, Normalisatie en certificatie, Den Haag, 1996 (TK 2002-2003 25 834 en 22343, nr. 2, 28631 nr. 2; 2003/4 29304 nr. 1).
- Mertens, F., Trends in inspectiemethodologie, in: Bestuurskunde, mei 2002, nr. 3, pp. 128-140.
- Mertens, F., Vriendelijk converseren en krachtig optreden, Rotterdam, 1996.
- Mitroff, I., Stakeholders of the organizational mind, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.
- Monfort, C. van, en B. van der Voort, Certificatie en ministerieel toezicht, in: Bestuurskunde, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp. 233-242.
- Montfort, C. van, e.a., Verantwoording, interactie en governance: leren van het bedrijfsleven?, in: Bestuurskunde, febr. 2005, pp. 9-17.
- Moor-Van Vugt, A. de, Toezicht achter matglas, Elsevier, Den Haag, 2001.
- Moran, M., M. Rein & R. Goodin (eds.), The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Morgan, M., Images of organizations, Sage, Londen, 1986.
- Nagel, S. (ed.), Improving policy analysis, Sage, Londen, 1980.
- Neutelings, R., De eigenzinnige lezer – Hoe Tweede-Kamerleden en gemeenteraadsleden beleidsteksten beoordelen, Sdu, Den Haag, 1997.
- Neutelings, R., en D. Janssen, Beleidstekstwijzer, Sdu, Den Haag, 1999.
- Oelen, U., en N. Struiksma (red.), Puzzelen met beleid – Ontwikkelingen in de beleidsanalyse, Samsom, Alphen,

- Oosting, M., *Beginselen van bestuur*, Samsom, Alphen, 1980.
- Oosting, M., *Jaarverslag Nationale Ombudsman*, SDU, Den Haag, 1988.
- Oosting, M., *Kwaliteit van de overheid*, Kluwer, Deventer, 1990.
- Otten, M., *Balanceren tussen bestuurlijk vakmanschap en roekeloosheid: de bouw van de Stopera*, in: Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1995, pp. 331-358.
- Otten, M., *De Stopera - Een prototype van verstriking?*, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 3, pp. 86-95.
- Otten, M., *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Otto, J.M., 'Good governance': bestuur en recht in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 4, pp. 189-199.
- Parsons, W., *Public policy*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- Perry, J. (ed.), *Handbook of public administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.
- Plug, P., R. in 't Veld en L. Geut, *Om de kwaliteit van beleid – Over checks and balances tussen kerndepartementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, in: *Bestuurskunde*, juli 2001, pp. 161-170.
- Pröpper, I. en I. Bleijenberg, *Argumenteren in politiek en bestuur – Een leidraad voor doeltreffend discussiëren*, Samsom, Alphen, 1995.
- Pröpper, I. en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992.
- Pröpper, I., *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, UTwente, Enschede, 1989.
- Pröpper, I., *Beleidsevaluatie als argumentatie*, in: *Beleidswetenschap*, 1987, nr. 2, pp. 113-135.
- Pröpper, I., en W. Witteveen, *Goede en slechte debatten*, in: Kersbergen, K. van, en I. Pröpper, (red.), *Pub liek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 13-31.
- Pröpper, I., *Macht en argumentatie in de politiek: een meetinstrumentarium*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1988, nr. 5, pp. 280-301.
- Quade, E.S., *Analysis for public decisions*, Elsevier, New York, 1975.
- Raad voor het Openbaar bestuur, *Presteren door leren – Benchmarken in het binnenlands bestuur*, oktober 2002.
- Raad voor het Openbaar bestuur, *Primaat in de polder*, Den Haag, maart 2002.
- Ridder, J. de, *Toezicht in de ruimtelijke ordening*, Kluwer, Deventer, 1990.
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Roe, E., *Narrative policy analysis: theory and practice*, Duke University Press, Durham, 1994.
- Rose, R. & Ph. Davies, *Inheritance in public policy*, Yale UP, New Haven, 1994.
- Rosen, E.D., *Improving public sector productivity*, Sage, Londen, 1993.
- Rubin, I., *Managing cycles of growth and decline*, in: Perry, J. (ed.), *Handbook of public administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989, pp. 559-573.
- Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder, 1999.

- Samson, C. & N. South (eds.), *The social construction of social policy*, MacMillan, Londen, 1996.
- Schilder, A., *Government failures and institutions in public policy evaluation*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, Basic Book, New York, 1984.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, Basic Books, New York, 1984.
- Schuyt, C.J.M., *Tegendraadse werkingen – Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*, Amsterdam UP, Amsterdam, 1995.
- Smit, B., T. Tadema-Van Dam, en D. van der Zwaag, *Van beheren naar beheersen – Sturen op prestaties, financiën en bezetting bij de gemeente Leiden*, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 16-28.
- Snellen, I., *Bestuurskunde en modernisering*, Samsom, Alphen, 1998.
- Snellen, I., *Bestuurskunde in Nederland*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 26, 1999, nr. 1, pp. 52-65.
- Snellen, I., *Boeiend en geboeid*, Samsom, Alphen, 1987.
- Snellen, I., *Criteria voor beoordeling van overheidshandelen*, in: *Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, mei 1996, F3010.
- Snellen, I., *Domeinconflicten tussen recht en beleid*, Samsom, Alphen, 1989.
- Snellen, I., *Is ons openbaar bestuur gezond?*, in: Dekker, H. e.a. (red.), *De gezondheid van de organisatie en de organisatie van de gezondheid*, Afscheidsbundel voor P. Verburg, Universiteit van Amsterdam – Fac. Economische wetenschappen, 1986.
- Sparrow, M., *The regularotory craft*, Washington, 2000.
- Stone, D., *Policy paradox*, Norton, New York, 1997.
- Stroink, F., *Rapport inventarisatie deconcentratie*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977.
- Sylvester, J., *De praktijk van toezicht op zelfstandige bestuursorganen*, in: *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, 2002, A5180.
- Teisman, G., *Complexe besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1992.
- Tijink, D., *Wetenschapsverkenningen als vorm van participatieve beleidsanalyse*, Delft UP, Delft, 1999.
- Twaalfhoven, P., *The succes of policy analysis studies: an actor perspective*, Eburon, Delft, 1999.
- Valk, Th. de, en M.S. de Vries, *Criteria voor milieu-effectrapportage*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Veldkamp, C., *Beelden van kwaliteit – Normanalyse als bruikbaar hulpmiddel bij kwaliteitszorg in verpleeghuizen*, Twente UP, Enschede, 1998.
- Vennix, J., *Kennis: geven en nemen*, Nijmegen, 1998.
- Vickers, J., *The art of judgment*, Chapman & Hall, Londen, 1965 (1983).
- Visser, B., *Toezicht in de bestuurlijke rechtsverhoudingen*, Kluwer, Deventer, 1986.
- Vlies, I.C. van der, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, Vuga, Den Haag, 1984.
- Vries, M.S. de, *Calculeren met beleid*, Van Gorcum, Assen, 1993.

- Waal, A. de, en L. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Wamsley, G. e.a., *Refounding Public Administration*, Sage, Londen, 1990.
- Werkgroep projectanalyse, *Beleidsonderzoek – Het ontwikkelen en beoordelen van beleidsmaatregelen en – projecten*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1983.
- Wiering, M., *Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Kon. Vermande, Lelystad, 1999.
- Wijnen, G. en Th. van der Tak, *Programmamanagement- Sturen op samenhang*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Wildavsky, A., *Speaking truth to power*, New Brunswick, 1987.
- Zeef, P., *Tussen toezien en toezicht*, Phaedrus, Den Haag, 1994.
- Zuurmond, A., *De infocratie*, Phaedrus, Den Haag, 1994.
- Zwan, A. van der, en M. Noordegraaf, *De optocht van verantwoordelijken - Aansturing van het Amsterdamse GVB*, in: *Bestuurskunde*, 1997, nr. 6.