

Bouwfraude-enquête is net iets anders

Binnenkort gaat de parlementaire enquête naar de bouwfraude van start. Van parlementaire enquêtes mogen we altijd veel verwachten. Het middel is zwaar en het gaat om niet minder dan waarheidsvinding. Ook bij de bouwfraudekwestie(s) is dit het geval. De kwestie van de schikking voor de frauderende bouwers van de Schipholtunnel, die er de aanleiding voor is, drukt onmiddellijk urgentie uit vanwege de hoogte van de bedragen. Het gaat om miljoenen, zo niet miljarden guldens (de enquête kijkt terug!). En het is niet de eerste keer dat prijsopdrijving door een kartel naar buiten komt.

Maar het zou naïef zijn daaruit te concluderen dat het een enquête wordt die veel boven tafel brengt en tot grote gevolgen leidt voor regelgeving, aanbestedingspatronen en integriteitsscreening. We moeten ook de positie bezien van de commissie zelf, de politieke belangen en ons de vraag stellen wat de doorwerking is geweest van vroegere enquêtes. Kijken we allereerst naar de commissie. In het verleden bleken

Tijdens de rit geven de media de enquête een lift waardoor de druk groot wordt om met de resultaten iets te doen. Maar een eenvoudige wet 'hoe groter de media-aandacht, hoe meer politieke doorwerking' geldt niet bij enquêtes. De commissie moet zorgvuldig rapporteren, zodat de mogelijkheid tot politieke demontage van het rapport gering is.

Dat kan ons doen geloven dat een enquête ertoe doet. Maar de vraag is of onderzoek dat ook bevestigt. Sommigen enquêtes liepen met een sisser af. Ik zie twee belangrijke effecten: het personele gevolg en het beleidsgevolg. Ook enquêtes onttrokken zich doorgaans niet aan de 'sorry-democratie': slechts incidenteel sneuvelen bewindspersonen. Een coalitie mobiliseert tegenkrachten die personele gevolgen trachten te verhinderen, maar te voorspellen is dat meestal niet. Qua beleidseffecten geldt de IRT-enquête als relatief invloedrijk. Er is wetgeving ontstaan waarin het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden is omschreven. Van de Bijlmer- en paspoortenenquête is minder effect uitgegaan.

Enquêtes hebben vaak een onbedoeld effect. Ze roepen een verkrampde reactie op bij het meest betrokken departement, omdat ambtenaren weten dat ze daarna extra bekeken worden en een departement niet alsnog dezelfde fouten wil maken. In het dagelijks leven van departementsambtenaren grijpt een enquête tijdens het onderzoek en erna wel degelijk in.

Kunnen we een prognose geven over de betekenis van de bouwfraude-enquête? De leden zullen afstand bewaren tot de dagelijkse politiek en zich aan de spelregels houden door niet hun fractieleiders over allerlei ins & outs te briefen. De codes zullen opnieuw besproken worden, want vrijwel alle leden zullen niet over eerdere enquête-ervaring beschikken. Wellicht zal weer een parlementariër opstaan die we later als spraakmakend minister terugzien. En de sector zal wat verkrampd reageren om fouten te voorkomen. Tot zover de 'wetten'.

Uniek is dat de Europese commissie met argusogen de kartelzaak zal volgen, wat tot extra zorgvuldigheid zal nopen. De EU had ook al grote belangstelling voor het onderzoek van Henk Koning naar de ESF-gelden. Deze externe druk zal er vermoedelijk toe leiden dat deze enquête niet met een sisser kan af, maar of de enquêtecommissie alle fraudeaspecten en systeemzwakten boven water kan krijgen, valt overigens te betwijfelen.

*De druk van de EU zal er vermoedelijk
toe leiden dat deze enquête
niet met een sisser zal aflopen*

commissies niet zonder meer in staat om het werk te doen. Ze kregen een staf, adviseurs en er kwam een training aan te pas voor de leden – ook voor die van naam.

Dat laatste maakte wel wat uit. Een ingespeelde commissie met een goede staf kon goed onderzoek doen. Denk aan het organisatievermogen dat Saskia Stuiveling bij de paspoortenenquête aan de dag legde en Erwin Muller bij de IRT-enquête. Maar de staf en de adviseurs zijn grotendeels onzichtbaar. Zij bepalen de kwaliteit van de verhoren maar gedeeltelijk en zijn niet gezichtsbepalend onder de lampen van de snorrende camera's. Het zijn uiteindelijk de commissieleden die het voorbereidende werk moeten afmaken.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

De schim van Pim

De opmars van Leefbaar Nederland zet in de opiniepeilingen gestaag door, maar het is nog lang niet zeker dat deze partij gedurende langere tijd een rol van betekenis zal spelen op de politieke markt. Een politieke partij die vanuit het niets komt en dan deelneemt aan een regeringscoalitie is een onzekere factor. De nieuwe fractie zal nog geen eenheid zijn en weinig nieuwe LN-Kamerleden zullen de parlementaire spelregels redelijk kennen. Geen van de bestaande partijen zal het daarom aandurven LN mee te nemen in een coalitie.

Regeringsdeelname van LN acht ik vanwege deze instabiliteit ongewenst. Ik zie zelf ook niet veel in de partij van Pim Fortuyn. Maar alles wijst erop dat LN op een grote overwinning afstevent. Natuurlijk, een peiling is nog geen verkiezingsuitslag. Veel kiezers maken pas enkele weken voor de verkiezingen hun partijkeuze. Maar pas op, LN groeit electoraal, omdat het vist in de instabiele electorale vijver waarin de critici van Paars zich ophouden.

'At your service' appelleert aan toewijding, vaderlandsliefde en begrip voor militairen en politie

Ongeveer een derde van alle kiezers is momenteel een zwever en die categorie kan nog groeien. Kiezers worden zappers. Maar als kiezers zappen, heb je ze toch ook weer zo terug? Ik meen van niet, omdat de tendens naar grote LN-winst al weken aanhoudt en de kritiek op een deel van het Paarse beleid hout snijdt en stabiel is.

Een ander argument dat Haagse policy-watchers aanvoeren tegen de opmars van LN is dat het beter is dat die partij nú op winst staat dan vlak voor de verkiezingsdatum. Straks zal blijken dat de kandidatenlijst niet sterk is. Ze voorspellen ook onderlinge strijd en ruzie, waar kiezers niet van gediend zijn. Dan zal LN in een vrije, neerwaartse val terechtkomen.

Dit argument stilt echter slechts de eigen gemoedrust. Wie tamboereert op een instabiele LN-aanhang, die na de campagnestart wel eenvoudig is terug te winnen, voelt de stemming in het land niet goed aan. En Fortuyn weet dat de gelederen gesloten moeten blijven.

Wat is dan de stemming? Veel kiezers stemmen meer vanuit het gevoel dan op basis van de kwaliteit van een program en kandidaten. Veel LN-stemmers hebben een ongemakkelijk gevoel bij Paars, omdat Paars onvoldoende zelfkritiek toont. Het gevolg is dat de verkiezingen voor Fortuyn een strijd worden van LN tegen Paars. In eigen onderzoek heb ik vastgesteld dat electorale winst voor een partij als LN te realiseren is als er een grote tegenstelling is tussen een partij versus een groep andere partijen. En die tegenstelling is er. Geen Paarse partij neemt afstand van het kabinet. Paars kan dus niet ontsnappen.

Wat doet Fortuyn? Hij hoeft zich weinig inhoudelijk te uiten, maar hij zal op Amerikaanse wijze de breedte zoeken en appelleren aan het gevoel. Bij zijn presentaties is daarom sprake van veel symboliek. 'At your service' appelleert aan toewijding, vaderlandsliefde en begrip voor militairen en politie. Daarbij stelt Fortuyn taboes onder Paars aan de orde als opmaat voor de vernieuwing van morgen. Politieke incorrectheid is het strijdwapen. Hij komt met voorbeelden uit het dagelijks leven en laat zien dat hij er ook best een artikel over kan schrijven. Hij praat zowel over handen aan het bed als over abstracte onderwerpen, zoals meer vraagsturing.

Fortuyn maakt zichtbaar dat Paars verslonzing niet verhindert, dat er van alles ten onrechte door de vingers wordt gezien en dat het aan daadkracht ontbreekt. Materiaal is er te over. Dat minister Vermeend de sociale diensten vraagt werk te maken van het onthouden van een uitkering aan hen die er geen recht op hebben, is juist, maar er wordt op veel plaatsen al tien jaar de draak gestoken met de slappe knieën van deze diensten. Kleine ziekenhuizen werden gesloten en dat zien veel burgers in de regio's als een schande. De fusiestop kwam te laat. Dat minister Borst de wachtlijsten terugdringt, is niet voldoende evident. Zelfs Delta Lloyd gelooft de minister niet, want deze verzekeringsmaatschappij stuurde mij onlangs een brief waarin gegarandeerd wordt dat ik zo nodig binnen twee weken in het buitenland wordt geholpen.

Paars Den Haag deed dus te weinig wat een deel van het volk wilde, Fortuyn stelt dat aan de orde en de grote partijen hebben daar geen geloofwaardig antwoord op. Daarom gaat Fortuyn winnen. Eindelijk komt aan de orde waarover jaren is gezwegen. Als Paarse partijen zich willen verweren, moeten zij zich niet in een hoek laten drijven en oplossingen bedenken voor wat nu nog taboe is. Aan langjarig poldergepruts als met de WAO is geen behoefte meer.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Hoor en wederhoor

Sinds de ontzuiling schrijven dagbladjournalisten vanuit een onafhankelijker positie over politieke gezagsdragers. De kwaliteit van de berichtgeving en de kritische functie van dagbladen in de politieke democratie zijn niet alleen levendige discussieonderwerpen voor journalisten maar ook voor lokale en provinciale politici.

Politici zijn zeer gevoelig voor de manier waarop ze worden neergezet in de media. Voor berichtgeving aan achterban of doelgroep en hun beeldvorming zijn ze sterk afhankelijk van journalisten. Ze kunnen natuurlijk zelf een stuk schrijven in een krant, maar wie is zo vaardig en heeft een aansprekend thema te pakken?

Het verspreiden van een pamflet is weinigen gegeven, kost veel inspanning en is duur. De gemiddelde politicus laat zich daarom graag voor een interview benaderen. Feitelijk raken journalisten en politici op die manier van elkaar afhankelijk. De een wil publiciteit en de ander een tekst. De vraag is hoe het staat met de

Journalisten vermelden vaak wel bronnen, maar vragen die niet zelf op, laat staan dat ze die inzien

kwaliteit van regionale journalistiek. Hebben politici die hierover klagen het gelijk aan hun zijde? Passen journalisten wel altijd hoor en wederhoor toe en hoe staat het met het respect voor andere regels?

Twee proefschriften geven informatie over de kwaliteit van regionale politieke berichtgeving. Hieruit komt het beeld naar voren dat de kwaliteitszorg van die dagbladjournalisten in de onderzochte gevallen voor enige verbetering vatbaar was. Ten eerste is er de studie van Piet Bakker: Regionale journalistiek (Het Spinhuis, 1998). Bakker was zelf in de jaren negentig actief als journalist bij een Zaanse krant, later bij een journalistenvakblad en daarna ging hij werken aan een universiteit.

Hij redigeerde ook een boek over onthullingsjournalistiek. Bij die Zaanse krant schreef hij aanvankelijk over braderieën, het planten van de eerste boom en later over gemeenteraadsvergaderingen. Van dat laatste wist hij weinig af. Hij maakte dan ook vergissingen en ventileerde wel eens makkelijk opvattingen. Bakker was dus niet brandschoon, zo laat hij weten.

Voor zijn dissertatie onderzocht hij regionale nieuwsbladen, huis-aan-huisbladen en overige nieuwsbladen over zaken als de komst van een asielzoekerscentrum en verkeersveiligheid. Hij constateert dat journalisten vaak wel bronnen vermelden in artikelen maar ze zelf niet opvragen, laat staan inzien. Over de inhoud van die bronnen wordt dus vaak niets vermeld. Ook kan het gebeuren dat de bronnen die politici of ambtenaren melden, helemaal niet bestaan. De stelling 'we deden onderzoek naar' moet de journalist dus altijd checken. De tv-journalisten die het onderzoeksverslag over De Hoop Scheffer niet opvroegen bij het CDA-bureau moesten tot hun schande constateren dat het om een A-vertje ging van een nooit uitgevoerd onderzoek.

Er zijn meer zwakheden. Soms rapporteert een journalist over een incident, maar laat hij de verdere afwikkeling onvermeld. Een raadslid stelt vragen aan het college van B en W, maar wat de antwoorden inhouden, verneemt de lezer niet. Een artikelvolgsysteem zou hier helpen. Tijdgebrek is een van de verklaringen waarom het vervolg er wel eens bij inschiet. De studie van Bakker is al met al boeiend en goed bruikbaar voor de Raad voor het Openbaar Bestuur die in een komend advies de verhouding tussen media en politiek wil belichten.

Ook het recente, in eigen beheer uitgegeven proefschrift van de Groningse universitaire medewerkster Greetje Tromp Politiek door de Staten geeft een inkijk in de rol van de pers. Ze onderzocht de discussie over de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) in provinciale staten van Friesland en Drenthe. De pers maakte van de helft van de onderzochte vergaderingen geen verslag. In de artikelen die wel gingen over EHS-vergaderingen werd weinig aandacht besteed aan de discussies en meningsvorming. Ook het principe van hoor en wederhoor werd lang niet altijd toegepast. De kritiekfunctie van de berichtgeving komt niet uit de verf, waardoor de uitnodiging aan de lezer om een standpunt in te nemen, ontbreekt. Beide onderzoeken tonen aan dat er nog wat te verbeteren valt aan de berichtgeving door dagbladen.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Collegevorming onder dualistisch gesternte

Op 6 maart zorgden de kiezers in tal van gemeenten voor rijkgeschakeerde raden met veel fracties waardoor een (in)formatieprobleem zou kunnen ontstaan. In het monistisch ancien regime nam meestal de lijsttrekker van de grootste partij in de raad het voortouw om tot een nieuwe collegesamenstelling te komen. De informatie leidde dan tot een program, een coalitie, zetelverdeling, vaststelling van eventuele gedogers van het college en afvallers. Daarop volgde de formatie met de keuze van wethouderskandidaten en een raadsvergadering bezegelde dit proces.

Zo ging het in grote trekken. De recente wetswijziging zet vraagtekens bij deze aanpak. Het is immers de bedoeling van dualisering om onder meer te komen tot meer politieke levendigheid, een grotere transparantie en meer controle op B en W. Oude gewoonten die tot andere uitkomsten leiden, moeten op de

Een door de raad aangewezen informateur maakt het mogelijk dat de raad direct haar verantwoordelijkheid neemt en B en W geen voorsprong geeft. De informateur zou een vertegenwoordiger van de grootste partij kunnen zijn, bijvoorbeeld een raadslid, maar het kan ook een tweetal zijn of een extern iemand. Ik heb die rol zelf ooit in Heerlen en Den Bosch vervuld.

Een dergelijke informatie heeft voordelen. De raad kan aan de (in)formatie kaders stellen. Was dat niet een taak van de raad in het nieuwe bestel? Het proces is bovendien zo transparanter te maken, doordat de informateur meer dan vroeger in gedeeltelijke openbaarheid werkt. Het einde van onnodige en volledige lokale achterkamertjespolitiek wordt zo een stapje naderbij gebracht.

Dat de raad de gemeentelijke 'koningin'-rol vervult, is ook een stap voorwaarts. Die zal ertoe leiden dat de informateur niet slechts enkele, maar alle partijen hoort over wat er bij de collegevorming nodig is. Me dunkt dat dit een evenwichtiger benadering is om draagvlak te vormen. Voorheen bleven niet beoogde coalitiepartijen in de informatie vaak buiten schot. Deze (in)formatie verdiende zelden een schoonheidsprijs. De dualisering mikt op meer ruimte voor de oppositie. Wie de dualisering begrepen heeft, begint dus met zich af te vragen of de oude gewoonten wel passen in het gewenste bestel.

De functie van een informateur is in mijn optiek duidelijk. Een informateur zorgt voor sturing in een ordentelijk procesverloop. In een goed verlopend proces komt ook de burgemeester tijdig aan bod, wat in het verleden lang niet altijd zo was. Een informateur van buiten heeft het voordeel dat hij geen beeld heeft van partijen zoals ze dat zelf van elkaar hebben. Beeldvorming is een van de belangrijkste obstakels bij collegevorming. Fractieleden geven dat zelf ook toe. Een informateur bewaart afstand tot recente politieke strijd en kan niet gehinderd door veel kennis van de lokale politieke geschiedenis bespreekbaar maken wat een taboe is bij betrokkenen.

Een externe informateur komt en gaat vooral ook weer, wat in de ogen van lokale politici van onschatbare waarde is. Fracties hebben er naderhand geen last meer van.

Mijn boodschap is: zorg voor een (in)formatie binnen een dualistisch bestel die breekt met oude gewoonten die niet bijdragen aan de nieuwe kaderstellende, transparantere rol van de raad.

Beeldvorming is een van de belangrijkste obstakels bij collegevorming. Fractieleden geven dat ook toe

helling. Hoe te werk te gaan in de geest van de vernieuwingsimpuls?

Een raad die zich bewust is van dualisering als een opgave tot vernieuwing, zal na installatie beginnen met een informatiedebat. Daarin komt de raad tot de keuze van een informateur, een opdracht en de bepaling van randvoorwaarden en ondersteuning. Uiteraard zal de essentie van het bestaande meerjarenprogramma erbij worden gehaald dat oplettende ambtenaren hebben klaar liggen. Deze informateur zal ook de wenselijke collegesamenstelling en de bereidheid tot deelname verkennen, de burgemeester moeten horen en een tussentijds verslag uit kunnen of moeten brengen. De informateur laat zich bijstaan door de raadsgriffier, die graag het program financieel doorgevend wil zien.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Einde van Europese sur place

De toetreding van nieuwe partners tot de Europese Unie heeft meer interne gevolgen in Nederland dan op het eerste gezicht lijkt, omdat de kans groot is dat Nederland minder gaat profiteren van de EU-structuurfondsen. De financieel zwakke Oost-Europese nieuwelingen dragen weinig bij aan de EU, maar hun behoefte is groot en ze krijgen naar verwachting dan ook verhoudingsgewijs meer terug dan ze inbrengen.

Uit ontwikkelings- en cohesieoogpunt is daar wat voor te zeggen. De EU gaat zo aan ontwikkelingshulp doen. De verwachte vermindering herinnert echter ook aan het VVD-pleidooi om meer uit de EU te halen. Nederland stopte meer in de EU dan er terugvloeiende en Zalm reclameerde effectief daarover. Wordt dat succes nu tenietgedaan?

De verdelingskwestie vraagt alertheid van de bewindslieden en een effectieve lobby pro fondsverwerving van in Brussel aanwezige decentrale vertegenwoordigers. 'Is that all there is'? Met de Tweede Kamerverkiezingen en kabinetsformatie in aantocht is meer handelingsurgentie richting Brussel misschien wel gewenst. Zou een komend regeerakkoord niet een passage over

hiervan in de rede, aldus de raad. Het kabinet waardeert het advies en erkent ten volle de rol van overheden die het dichtst bij de burgers staan. De subnationale overheden dienen daarom 'inspraak' te hebben in de beleidsvoorbereiding van besluiten op terreinen die hen raken. Maar over de vorm waarin dit zou kunnen gebeuren, lopen de standpunten van de AIV en de regering uiteen. Kok en zijn ploeg willen het Comité voor de Regio's niet in de institutionele structuur van de EU opnemen.

Het advies en de kabinetsreactie is niet al te bemoedigend voor een Kamerlid dat in het land zichtbaar wil zijn, want er gaat geen urgentie vanuit. Het kabinet wil veel bij het oude laten en deze beheerste bestuurlijke sur place biedt dus nauwelijks aangrijpingspunten voor actie. In het rondetafelgesprek kwamen de aanwezigen het virtuele Kamerlid te hulp met drie pogingen om de politieke windstilte te veranderen in ten minste een bries.

Ik noem ze kort. Het regeerakkoord moet de oprichting melden van een platform voor een debat pro en contra Europa. De burgers hebben het nog niet erg op de EU begrepen, de opkomst bij de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement was laag en zonder (en misschien ook met) discussie kan EU-steun omslaan in aversie. Daarnaast moet justitie jaarlijks een nota uitbrengen waarin vanuit een oogpunt van kwaliteitszorg staat wat er wel of niet aan vertaling van EU-regels in subnationaal beleid heeft plaatsgevonden. Het verslag gaat over de vraag: zijn de provincies en gemeenten EU-proof?

Het recente Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (Bans) houdt in dat het kabinet zichzelf verplicht alle regelgeving die gemeenten en provincies raakt eerst op uitvoerbaarheid met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg door te spreken. Maar hoe het zit met EU-regels die doorvertaald worden, lezen we niet. Hier is sprake van een hiaat. Neem het provinciaal milieubeleid. Ongeveer zestig procent van het provinciaal milieubeleid wordt al door de EU 'gestuurd'. Zo bezien ligt een derde suggestie voor de hand. Wie EU-beleid gaat implementeren, moet natuurlijk ook het EU-beleid in een vroeg stadium willen beïnvloeden. In de hele beïnvloedingsketen bij beleidsontwikkeling zitten evenwel gaten en veel spelers spelen in Brussel te vaak hun eigen wedstrijd. Meer samenwerking zou ongetwijfeld bijdragen aan de overwinning. Overzie ik de adviezen, reacties en discussies dan ontstaat een beeld van veel bezinning en weinig verbeteractie. Om de EU hoger op de Haagse agenda te krijgen, is het onvermijdelijk om de ernst van zwakheden uit te vergroten en radicalere voorstellen te doen. De lage opkomst bij EP-verkiezingen biedt daarvoor evenzeer een kans als het niet EU-proof zijn van gemeenten en provincies. Toon zwakheden aan, doe radicale voorstellen en zorg voor een mediageniek optreden.

De pregnante vraag is of een alert Kamerlid dat niet met meel in de mond wil praten, hier wijzer van wordt

een sterkere rol van de Nederlandse decentrale overheden in Europa moeten bevatten? In de verkiezingscampagne verneemen we hierover nog niets, hoewel Geelhoed cum suis een voorstel deden voor landsdelige provincies. De Algemene Commissie voor Europese Zaken bood me vorige week houvast, omdat ze een rondetafelgesprek hield met deskundigen over 'Een gelaagd Europa', een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), en over het kabinetsstandpunt op dit punt. Het beraad was hoffelijk en levendig maar de pregnante vraag is of een fris, alert Kamerlid dat niet met meel in de mond wil praten hier wijzer van wordt. Ik betwijfelde dat en daarom richtte ik me op suggesties.

De AIV bepleit een slagvaardiger EU-besluitvorming, meer uitvoerende capaciteit, vermindering van het democratisch tekort en meer betrokkenheid van Europese burgers. De subnationale overheden zullen het beleid van de Europese Unie meer willen beïnvloeden en daarom ligt een structurele verbetering

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

KNVB legt vandalismedproblemen te makkelijk bij politie

Sommigen van mijn medeburgers veroorzaken rellen en richten vernielingen aan in stadions. Het voetbalvandalisme neemt steeds zorgwekkender vormen aan, maar de zo op achterstand komende voetbalsector blijft de bal maar rondspelen in plaats van het offensief te kiezen. Het beleidsnetwerk reageert irritant inert.

Neem een paar recente voorbeelden. Utrecht-supporters legden onlangs nog het treinverkeer stil wat een slappe NS-reactie opleverde, waardoor de intimidatie succesvol werd. De brave treinreiziger kreeg te maken met de ontruiming van de stationshal en vertraging. Ook in stadions is het niet pluis. Bij de wedstrijd Ajax 2-Utrecht kwam het tot rellen en vernielingen en een wedstrijd van Haarlem kon niet worden uitgespeeld. Deze verloedering is niet incidenteel. Discriminerende sigeluiden zijn in stadions al jaren de gewoonste zaak van de wereld en menige niet-blanke voetballer kan op oerwoudgeluiden rekenen. Reporters kunnen hun plek in het stadion niet bereiken om

bestuurders gingen met supportersverenigingen in gesprek. Later kwam daar het infrastructuurbeleid en het opbergbeleid bij. Staanplaatsen werden zitplaatsen en de scheiding van supportersgroepen in vakken werd een feit. De aanleg van een gracht om het speelveld werd een deel van de beleidsmix. Als een burgemeester gevaren zag, kon hij een risicowedstrijd vervroegen of uitstellen. De KNVB deed ook een duit in het zakje en bedacht de pasjes. En een club of rechter kon een stadionverbod uitvaardigen.

Al deze maatregelen hielpen uiteindelijk weinig. Ook risicowedstrijden gaan ééns door, de pasjes zijn verdwenen en de handhaving van stadionverboden schiet erbij in. In de voetbalveiligheidsketen schuiven partijen elkaar de verantwoordelijkheid toe. Nergens hoor je zoveel spreken over 'waar mijn verantwoordelijkheid begint en eindigt' als in deze sector. De politie is het kind van de rekening. Die moet al jaren de klus met teveel inzet klaren, terwijl andere partijen stilletjes wegkruipen. Bij Ajax 2 tegen Utrecht bestond de politie-inzet uit 350 dienders, wat ten koste ging van de reguliere opsporing. Je gelooft je ogen niet. En geen clubbestuurder die er schande van spreekt. De KNVB en de staatssecretaris hoor of zie je evenmin. De KNVB straft intussen wel amateurclubs door punten in mindering te brengen, maar durft dit in de eredivisie niet aan. Politietopman Van Riessen trok terecht aan de bel, maar het volgende netwerkberaad leidde weer tot niets. Elk van de partners moest gewoon doen wat eerder was afgesproken. De 'polder' op zijn slechtst. Het bezwaar dat ik tegen de sectorinertie heb, is dat het supportersgeweld doorgaat en de kosten door het netwerk afgewenteld worden op de politie. De prioriteiten verschuiven zo naar de verkeerde dingen, zowel in het bestel als bij de politie.

Ik ben het volkomen eens met Van Riessen en de Raad van Hoofdcommissarissen. Landelijke politici moeten meer opkomen voor belastingbetalers die niet naar een voetbalstadion gaan maar wel slachtoffer worden van diefstal, straatroof en ander ongemak. Een identificatieplicht met handpalm- of vingercontrole kan leiden tot het weren van mensen met een stadionverbod. KNVB en clubs moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid, waardoor de politie meer toekomt aan reguliere werkzaamheden. Vandalisme bestrijden in private ruimten als een voetbalstadion is geen kernactiviteit van de politie. Dat heeft de Amsterdamse driehoek intussen ook begrepen.

Vandalisme bestrijden in private ruimten als een voetbalstadion is geen kernactiviteit van de politie

verslag te doen zonder op verwensingen te worden getraceerd. Bezoekers hebben natuurlijk een keuze. De drie keuzeopties van Hirschman dienen zich aan, te weten exit, voice & loyalty. Loyalty mondt uit in vol schaamte zwijgen en de gang naar het stadion blijven maken. Menig burger gaat echter niet meer kijken. De exit-optie dus. Maar wie luistert naar de supporters die vandalismedbestrijding wensen of naar de politie? Ik kies hier voor 'voice'.

Hoe ver moet het voetbalvandalisme nog voortwoekeren? Natuurlijk hebben de partners in het 'beleidsnetwerk voetbal' niet stil gezeten. Decennia terug werd al de strijd tegen het voetbalvandalisme aangebonden. In het begin ging dat nog op een naïeve manier. Als scheidsrechters meer optreden, zou de spelverruwing afnemen en de rust om het veld toenemen. Meer begeleiding door stewards zou ook helpen. Voetballers en club-

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Landsdelige provincies

Oud-topambtenaar Frans Rutten voorspelde het wonder van Garabandal, maar het bleek een verzinsel te zijn. CDA-gedeputeerde Pieter van Geel waagde zich enkele jaren terug ook aan een voorspelling. Hij voorzag het einde van de huidige provincies als de kiezersopkomst laag zou zijn. Ik neem Van Geel serieuzer dan de 'huidige' Rutten, maar ook de Brabantse gedeputeerde heeft het gelijk nog niet aan zijn zijde.

Dat wil echter absoluut niet zeggen dat ons middenbestuur bruist. De commissie-Bleker kwam in haar rapport, getiteld 'Op schaal gewogen', met voorstellen voor democratische vernieuwing en de commissie 'Regionaal bestuur in Nederland' - in de wandeling de commissie-Geelhoed genoemd - bepleitte enkele weken terug inderdaad het einde van de huidige provincies door met een opschalingsvoorstel te komen. Van Geel, lid van die commissie-Geelhoed, mocht zijn eerdere suggestie uitwerken.

Het wetsontwerp 'Bestuur in stedelijke regio's' schiet tekort, onder meer omdat het regiobestuur niet democratisch mag worden gekozen

In het bijzonder in de Randstad wordt een fusie van provincies voor noodzakelijk gehouden, waarbij de commissie wat speelt met modaliteiten over de grootte. Na de verkiezingen moet een staatscommissie de uitwerking voor haar rekening nemen. Gaat de voorspelling dan alsnog uitkomen? Ik betwijfel het. Er bestaat nog steeds veel overeenstemming over de hoofdstructuur van het openbaar bestuur. Het 'huis van Thorbecke' kent drie niveaus en beschikt met de Europese Unie over een groot dak. Eén kamer is gereserveerd voor de provincies en dat blijft ook zo volgens de verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen. Provinciebesturen hebben echter kopzorgen van jewelste als je naar de staat van de kamer kijkt.

Het rapport van de commissie-Bleker, de discussie daarover, en de voorstellen voor provinciale dualisering wijzen uit dat Provinciale en Gedeputeerde Staten nog een lange weg te gaan hebben om te komen tot meer levendige politiek, transparantie en controle. Van een onmogelijke vernieuwingsopgave is geen sprake, maar ze is wel extra moeilijk voor randstedelijke provin-

cies. Nogal eens raken provinciebesturen uit dit gebied ingeklemd in rijksstreven en grootstedelijke ambities. Randstedelijke provincies blijken burgers bovendien minder te zeggen dan grensprovincies. De provincies in de Randstad zijn zo gezien in nood. Toch zie ik het randstedelijk fusievoorstel nog geen werkelijkheid worden. 'Op schaal gewogen' is zeker de moeite van het lezen waard, maar er zijn pro's en contra's bij het fusievoorstel.

Eerst de voordelen. In het voordeel van de commissie pleit dat er zich in de grootstedelijke regio's zwakheden voordoen. Het voorliggend wetsontwerp 'Bestuur in stedelijke regio's' schiet als oplossing daarvoor te kort, onder meer omdat het regiobestuur niet democratisch mag worden gekozen. Er moet dus een nieuwe wet komen die wel een democratische legitimering biedt. Het krachtige regiobestuur zal het provinciaal bestuur in de Randstad naar landsdelig niveau drukken. Een tweede voordeel is dat deze landsdelige provincies makkelijk EU-proof worden en in Brussel in de bus kunnen blazen. Naast deze twee voordelen, is een meenemertje dat het bedrijfsleven veel ziet in opschaling.

Daar staat tegenover dat de kiezers niet zonder meer voor een landsdelige provincie zijn. Als ik pro en contra weeg, ontkom ik niet aan de conclusie dat de commissie tekortschiet in het oproepen van grote urgentie pro fusie. Mijn belangrijkste bezwaar is procesmatig. Dat een commissie van bovenaf iets bedenkt om openingen te maken in de discussie over de inrichting van een land, past niet goed meer bij gemeentelijke en provinciale herindeling. Opleggen is een aanpak die tot veel verzet leidt. De enige mogelijkheid om urgentie te vergroten is dat provincies van onderop met een fusievoorstel komen. Het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) moet de Randstadprovincies aanmoedigen om een zelfevaluatie en visitatie te laten verrichten om zo accreditatie te verkrijgen, zoals dat ook geldt voor hoger onderwijs. IPO-voorzitter Jan Franssen heeft dit voor het hoger onderwijs zelf bepleit en moet zich daar ook in de eigen situatie aan houden. Een uitblijvende positieve beoordeling zou dan een reden zijn voor hetzij opschaling, hetzij meer samenwerking. Bij goed functioneren vervalt de opschalingsnoodzaak.

Statenleden uit Noord- en Zuid-Holland moeten dus zelf door de hoepel springen. Als zij geen verandering willen, wordt het niks. Zijn er eenmaal twee schaapjes over de dam dan volgt de rest vanzelf. Voor mij hoeft de provinciale opschaling dus niet per se in een regeerakkoord, want zonder beweging van onderop komt er geen landsdelig bestuur.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Strategiegroep voor minister-president

Na de verkiezingen mag een informateur tegenwoordig niet alleen rekenen op berichten van belangengroepen, ook de departementale secretarissen-generaal roeren zich. Op zich is dat begrijpelijk, want ze behoren vooruit te denken en hebben overzicht. De Haagse topambtenaren zijn als eersten in staat om te zien wat er in de komende periode nodig is. In een pittige notitie 'Kracht zonder macht' signaleren ze een te beperkt strategisch vermogen in de rijksdienst. Vooral politici blijven teveel binnen de electorale cyclus hangen. 'Daardoor lijkt de waan van de dag te overheersen en komt de vertaling van strategische analyses naar concreet beleid vaak onvoldoende uit de verf', schrijven ze.

Blijkbaar is het niet voldoende geweest dat er na 1970 steeds meer nota's over bijvoorbeeld integraal ouderenbeleid verschenen. Meer ondertekenaars is ook geen garantie voor meer strategische kwaliteit. Nee, nog steeds gaat er te weinig aandacht uit naar rijksbrede thema's die een departement overstijgen. De

kerd worden in een werkgroep waarin behalve de minister-president ook de vice-premier participeert. De secretaris-generaal van VWS Roel Bekker betoogt in het Financieel Dagblad van 26 april dat hij en zijn mede-sg's ook graag een uitvoeringsplan opstellen met het regeerakkoord als vertrekpunt. Politici zijn vaak te optimistisch over beleidsuitvoering. Het moet er enkele weken na vaststelling van het regeerakkoord kunnen liggen.

Wat nu van de sg-notitie te denken? Uiteraard is strategische beleidsvorming nodig. Het afgelopen decennium is er al een beweging naar meer strategisch denken ontstaan, bijvoorbeeld bij Justitie en Landbouw. Die lijn trekken de sg's nu door. Dat is evenwel maar de helft van het verhaal. Ze willen vooral een sterkere rol van de minister-president en brengen dat zo voorzichtig dat niemand tegen kan zijn. Als de grote winnaar van de verkiezingen voorstander van afslanking van de rijksdienst is, is het niet slim om een groot corps te bepleiten. Met de roep om meer regie lopen ze bovendien vooruit op de uitkomsten van de parlementaire enquête naar Srebrenica, want daar rolt vast en zeker uit dat de premier meer regie moet gaan tonen.

Toch een kritische kanttekening. Waarom hadden die strategische adviseurs van Paars niet in de gaten dat het met bepaalde dossiers faliekant misging? Ze hebben het kabinet en de ministers niet zichtbaar gewaarschuwd voor de enorme onvrede van gestrande en vertraagde treinreizigers, de irritatie van leerkrachten uit het basis- en middelbaar onderwijs, de enormiteit van de wachtlijsten, het jarenlang getreuzel rond de WAO, het schandaal van de arbeidsvoorziening. Waarom zijn bewindslieden niet aangezet om betrokkenheid, nederigheid en boetedoening te tonen waardoor de kiezers bemoedigd werden onder het motto 'we hebben het gezien en vinden het ook erg'? Waarom gedragen sommige ministers zich als 'koele kikkers' en gingen ze niet tot actie over? De Haagse ministeriële topadviseurs hebben te laat in de gaten wat leeft onder de mensen. Er is betere monitoring en snellere reactie gevraagd. Het rapport over tekorten voor onderhoud van schoolgebouwen is jaren te laat verschenen, omdat alles al lang bekend was. De klachten zijn ook eerder geuit. Als ministers en topmanagers niet eerder onvrede signaleren bij doelgroepen en daarmee niets doen, dan schieten de kiezers geen barst op met een strategische groep. Jammer dat de notitie de indruk wekt dat naast ministers ook een aantal topmanagers de electorale onderstroom niet goed aanvoelt. De Haagse ambtelijke antenne behoeft betere afstelling op de samenleving.

Waarom hadden die strategische adviseurs van Paars niet in de gaten dat het met bepaalde dossiers faliekant misging?

topambtenaren stellen daarom een werkgroep voor. Haagser kan het niet, denk je dan. Maar daar laten ze het niet bij. Die denktank moet invloed op de agenda van de ministerraad krijgen en de positie van de minister-president versterken. Aha, dat is het dus. Vanuit het argument van de langere termijn moet de minister-president een krachtiger positie krijgen. En wacht eens, komt dat niet om andere reden ook goed uit? Jawel in de Srebrenica-kwestie bleek dat de regisseursrol door minister-president Lubbers en Kok niet duidelijk was ingevuld. Ze hebben de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken laten begaan.

Dat kan zo niet langer, als we de sg's goed begrijpen. Bovendien moet 'de Nederlandse inbreng in Europa krachtiger gemaakt worden'. De notitie stelt voor om de denktank bij Algemene Zaken te stationeren en te voorzien van een raadsadviseur en vijf briljante medewerkers. De werkgroep moet politiek veran-

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Op zoek naar nieuwe bronnen

Op 6 maart kreeg Paars een gele kaart en op 15 mei volgde de tweede. Dat liep uit op rood en dus vertrokken de lijsttrekkers van PvdA en VVD. De Graaf mocht blijven. Waarom lieten de twee grote Paarse partijen, die met sociale partners voor sociale vrede zorgden, zich na de eerste kaart afstraffen? Dijkstal zei dat de moord op Fortuyn de VVD veertien zetels had gekost, maar dat is onjuist want de partij stond al op fors verlies.

Het verlies van VVD en PvdA lag aan de campagnestrategie en de lijsttrekkers. Beide leiders hadden niet voldoende creatieve, aansprekende antwoorden op vragen rond migratie, veiligheid en zorg. Teveel is erop gewed dat de verkiezingsstrijd een oude discussie met bekende thema's zou worden tussen PvdA en VVD, zoals de inkomensverdeling en de wao. Melkert gooide zijn eigen glazen in door blijkt te geven van een zure opstelling jegens Fortuyn. PvdA en VVD sloegen, gevangen in hun eigen schema's, Fortuyns overwinning van 6 maart ook nog eens in de wind en gooiden het roer niet om. Fortuyn verraste door in de

de zwakke inburgering, onveiligheid in delen van grote steden en het gebrekkig politieoptreden. En Dijkstal al evenmin. Beiden volhardden in hun bekritiseerde standpunten. Ze roerden zich niet met thema's waaraan kiezers prioriteit gaven. Beide kandidaat-premiers volstonden met een regelige vlugger-tjes en wijzigden hun standpunt niet op basis van nieuwe inzichten. Melkert bediende daardoor zijn aanhang in de oude wijken niet en Dijkstal liet zich de rechtervleugel afhakken. Melkert bleef bovendien solitair en defensief opereren. Zijn voorstel voor een 'Contract met Nederland' kwam te laat en was slechts een constructieve procesoplossing, geen inhoudelijk antwoord. Beiden konden met name het dossier over de migratie niet zo naar zich toe halen dat de kiezers vertrouwen kregen. Van bij voorbeeld een streng Canadees model van immigratie leken beiden niet op de hoogte. Ze bewerkstelligden slechts een averechts effect door Fortuyn in de rechts-extreme hoek te plaatsen en zijn aanhang te grieven. Veel linkse kiezers in oude wijken en rechtse kiezers waardeerden het *dédain* naar Fortuyn niet. De stelling in VVD-kring dat Fortuyn een 'gevaarlijk man' was en een Mussolini-achtig wezen sprak een deel van de aanhang en zwevers niet aan. Het verwijt dat het Fortuyn aan richtinggevende capaciteit ontbrak, werd door veel kiezers zo niet gezien. Fortuyn maakte een keuze waar het heen moest met het land en daar kon de VVD en de PvdA geen voldoende vertrouwenwekkende missie tegenover stellen. Balkenende formuleerde ook nauwelijks een missie, maar hij toonde respect en liet demonisering na. Daardoor werd het CDA in stilte een vluchtheuvel voor redelijkheid.

Verkiezingen win je niet alleen met uitleg van een verkiezings-program en draaiboeken met antwoorden. Lijsttrekkers moeten ook antwoorden kunnen geven als er in verkiezingstijd nieuwe vragen opkomen of de antwoorden niet acceptabel zijn. Een winnaar kan de toon zetten door agendering en issueverbreding en hij bezit uitstraling. Een winnend politicus zal in een televisie-democratie altijd positieve emoties bij kiezers opwekken. Fortuyn slaagde hierin het beste.

Wie momenteel het privé domein wil afgrenzen van het politieke kan beter niet aan een campagne beginnen. PvdA en VVD kunnen niet volstaan met oude antwoorden op maatschappelijk aangeduide prioriteiten. Het electoraal verlies was immers ook een nederlaag voor delen van het verkiezingsprogramma. Het migrantenvraagstuk vormt de eerste lakmoesproef. De kabinetsformatie gaat in elk geval daarover.

Balkenende toonde respect en liet demonisering na. Daardoor werd het CDA in stilte een vluchtheuvel voor redelijkheid

campagne met scherpe stellingnamen en een inkijk in zijn persoonlijk wel en wee de leiding te nemen en te houden. Hij zorgde voor een regelmatige aanvoer van onderwerpen naar de media. PvdA en VVD bleven echter doof voor zijn denkbeelden en de bredere maatschappelijke bedding daarvan, zoals de enquête 'De staat van Nederland' aantoonde.

Nu kunnen Haagse bestuurders na verloop van tijd meestal niet goed meer luisteren, maar ook de campagne teams verstonden de maatschappelijke kritiek op Paars blijkbaar niet. Focusgroepen bleken voor de PvdA niet de oplossing. Melkert en zijn adviseur Benschop hadden geen creatief antwoord op de als 'welzijnsachtig' ervaren softe aanpak van het vreemdelingenvraagstuk, dus op de sterk door mensenhandelaars bemiddelde toestroom van economisch gemotiveerde vreemdelingen zonder paspoort,

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Benchmarking

Zowel in de rijksdienst als binnen andere overheden geldt benchmarking, dat wil zeggen organisatievergelijking, tegenwoordig als een uitdaging. Pleidooien voor vergelijking komen voort uit een bedrijfsmatig denken. New public management, voor insiders NPM, is de theorie die het bedrijfsmatig denken voedt en daarmee ook benchmarking. Volgens de aanhangers van NPM is sturing op resultaat noodzakelijk. Wie een grotere verkeersveiligheid wil, zorgt dat er drempels komen, want dan stuur je op resultaat. Nog beter is het om te bezien of je daarmee het aantal slachtoffers kunt verlagen. Dat heet effectsturing. Een resultaat is dus eigenlijk niet genoeg. Effectsturing, daar gaat het om.

Door benchmarking kunnen je de kwaliteit van werkwijzen, prestaties of effecten vergelijken. Hiervoor dienen meer en meer verdedigers zich aan. Een dezer dagen las ik een pleidooi van een ziekenhuisdirecteur. Die topmanager was het te doen om vergelijking van de ziekenhuisproductie. Door te laten zien

De kans bestaat dat prestatiesystemen perverteren doordat organisaties die zaken gaan produceren die goed scoren

hoe lang de wachtlijsten elders en in zijn eigen organisatie waren, kon hij tonen hoe goed of matig de eigen organisatie was en waar verbetering een optie was. Natuurlijk, er waren nog lange wachtlijsten, zei hij, maar ze waren al korter dan een jaar daarvoor.

Het vergelijken beperkt zich intussen niet tot ziekenhuizen. Met een kwaliteitskaart kun je resultaten van zwarte en witte scholen beoordelen. En we kennen analyses van verpleeghuizen, regionale instituten voor geestelijke gezondheidszorg en van sociale diensten. Dat oogt sympathiek. Wie wil niet weten welke de beste en de slechtste is? Vergelijking biedt een stap naar verbetering. Dat geldt ook voor politiekorpsen. Ik wil best weten hoe het zit met de aangiften van misdrijven en het percentage ophelderingen. Er schijnen teveel politiemensen 'politieman gevulde koek' te heten. Ze vertoeven te lang op kantoor in plaats van dat ze op boevenjacht zijn.

Kortom, benchmarking is breed aan de orde en dan laat ook de rijksoverheid zich niet onbetuigd. De Raad voor het Openbaar Bestuur is gevraagd om hierover een advies uit te brengen en

vorige week werd op een ministerie van Binnenlandse Zaken al een expertmeeting gehouden. Een goed moment om eens te zien wat de deskundigen te melden hadden.

Allereerst dit, deze deskundigen twifelen niet aan de zinvolheid van organisatievergelijking. Benchmarking kan vooral zin hebben als organisaties met de vergelijking een leerdoel nastreven en er vrijwillig aan beginnen. Vergelijking blijkt juist dan te kunnen leiden tot verbeteracties. Dat dacht tenminste bijna iedereen, hoewel een onderzoek dat de gewenste effecten van benchmarking bewees, nog ontbreekt.

Dat neemt niet weg dat de verwachtingen positief zijn. Als blijkt dat de ene sociale dienst gemiddeld weken sneller een uitkering verstrekt dan een andere, dan ligt er een uitdaging tot verbetering. Hoewel, je moet dat verschil wel verklaren. Een langere verstrekkingduur kan namelijk rechtvaardiging vinden in een andere politiek. De tragere sociale dienst biedt misschien meer - politiek gerechtvaardigd - bijstandsmaatschappelijk werk. Het is dus opletten geblazen.

Hoe dan ook, de benchmarkers die de valkuilen weten te omzeilen, kunnen dienstverlening transparanter maken. En dat is, zeker na de verkiezingen, een groot goed. Openheid moet, zegt bijna iedereen. Toch maak ik een kanttekening. Er zijn namelijk twee soorten benchmarking. Met de vrijwillige benchmarking, waarover ik het had, is niks mis. Maar er zijn ook de interbestuurlijke benchmarkings. Dat zijn stelsels waarbij een hogere overheid met uitvoerende organisaties prestaties afspreekt en vervolgens medewerking aan verplichte benchmarking oplegt. Want wie vergelijkt, zal ook willen straffen of belonen.

Als dat gebeurt, gaan partijen zich tactisch gedragen, zoals in het hoger onderwijs met rendementen van studentenaantallen - wat uitliep op fraude - al bleek. De kans is aanwezig dat prestatiesystemen perverteren doordat organisaties die zaken gaan produceren die goed scoren in plaats van goederen te leveren waarmee burgers zijn gediend. Als een Riagg contacten van therapeuten met cliënten gaat tellen, verknippen therapeuten hun ene afspraak gewoon tot twee of drie contacten en tillen zo het systeem (in de wandelgangen 'fuck the system' geheten). Het is dus oppassen geblazen met benchmarking.

Ik ben benieuwd wat er uit de informatieonderhandelingen rolt, want Pim Fortuyn was voorstander van zowel minder bureaucratie als prestatiecontracten. Fortuyn was niet van plan te breken met de opkomende tendens onder Paars om prestatieafspraken te maken, maar wilde die juist versterken. Dat oogt goed maar aan pervertering en bureaucratisch rompslomp is geen behoefte. De kunst zal zijn om perversiteit en bureaucratie in prestatiesystemen te voorkomen.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Uitgesproken teksten

Enkele decennia terug promoveerde de socioloog Johan Sterk op een toen weinig aandachttrekkende analyse van katholieke preken, maar bij Nova's recente preekanalyse uit de moskee lag dat anders. Daarmee bepaalde het programma onmiddellijk de Haagse agenda en bracht het een deel van de natie in rep en roer. Daar veronderstelde men dat met de waarschuwingen aan het adres van imam El-Moumni, die homo's van lagere orde achtte dan varkens, en het vertrek van knuffelimam Haselhoef alles in de moskeeën weer pais en vree zou zijn.

Nova toonde over meer alertheid te beschikken dan departementale ambtenaren. De nieuwe Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst bleek ook niet zichtbaar attent. De ministers De Vries en Van Boxtel toonden zich namelijk compleet verrast. Hoe is het toch mogelijk dat departement noch AIVD volgen wat er in moskeeën gebeurt, zeker na El-Moumni's uitspraken. Binnenlandse Zaken en Justitie lieten recent al meer steken vallen. Zo konden de taartengooiers van Fortuyn weken vrij

Islamieten moeten zelf, meer dan nu het geval is, paal en perk stellen aan het gedrag van radicale imams

rondlopen. En dat het met zijn bescherming onvoldoende was, is inmiddels bekend uit reconstructies.

Waar ging het in de imampreken om? Volgens de Nova-analyse is het stenigen van overspel plegende vrouwen acceptabel en is het islamieten toegestaan hun echtgenote te slaan. De radicale imams zetten verder aan tot haat en discriminatie. Nova maakte verder gewag van anti-westerse uitlatingen. De imams baden Allah om de vernietiging van de vijanden van de islam en verheerlijken het martelaarschap van plegers van zelfmoordaanlagen. Ze tonen daarmee geen notie te hebben van de normen en waarden van het land waarin ze leven. Door hun uitlatingen lappen ze de rechtsorde aan hun laars en drijven ze een wig tussen moskeebezoekers en samenleving.

Nova verdiept met de uitzending het '15 mei-gevoel' van kiezers die meer prioriteit wensen voor veiligheid. Ook andere journalisten brengen inmiddels meer veiligheidsrisico's boven tafel. De Groene Amsterdammer meldde afgelopen week het bestaan van een hoofdzakelijk op het Amsterdamse station Lelylaan

opererende Marokkaanse bende en de vruchtenloze pogingen daar een eind aan te maken. Inmiddels is daar overigens een eind aan gemaakt. Elsevier's Weekblad beschrijft de kritische situatie in hartje Gouda en in De Humanist meldt een schrijver zijn angst om als homo of jood in het centrum van Amsterdam te leven. Het is voorgekomen dat homo's in een tram in elkaar geslagen werden.

Wat te doen met de imams? Natuurlijk gaf de snelle agendering aanleiding voor de Haagse reflex van 'dit nooit meer'. De onderhandelaars bij de kabinetsformatie wensen dat orde op zaken wordt gesteld, omdat de 'politieke' uitspraken van de imams niet te tolereren zijn. Als ze niet het land uitgezet kunnen worden dan maar een andere uitvoerbare oplossing, aldus een betrokkene. De kans is groot, zoals al eerder in deze formatie bleek, dat te snel allerlei onuitvoerbare suggesties worden gedaan. De juridisering en europeanisering van bestuur zijn zo ver voortgeschreden dat sprake is van allerlei 'handenbinders' en onmogelijkheden.

Maar er zijn nog wel toepasbare beleidsinstrumenten over. Ze zijn van juridische en communicatieve aard. Oproepen tot haat is ingevolge het Wetboek van Strafrecht (artikel 137 d) verboden en het OM kan dus nagaan of van een overtreding van het Wetboek van Strafrecht sprake is. De tijdelijke verblijfsvergunning van bepaalde imams niet verlengen, lijkt ook een goede maatregel. Volgens het gemeenterecht kan een burgemeester een moskee op grond van overwegingen van openbare orde sluiten. Daar voelen de betrokken burgemeesters echter nog weinig voor. Ik vind het ook een erg zwaar middel. De Nederlandse overheid moet geen imamopleidingen ondersteunen, want de scheiding van Kerk en Staat is een groot goed. Kortom, de juridische lijn kent zijn beperkingen. Zou praten met de imams helpen naast een juridisch traject? Dat een minister een overlegplatform wil, is begrijpelijk. De weg van rust, redelijkheid, overtuiging en zelfregulering in eigen kring kan ertoe leiden dat moskeebesturen meer toezicht houden op imams, zoals ook in de Arabische wereld gebeurt, en bij het aantrekken van nieuwe imams strenger selecteren. Islamieten moeten zelf, meer dan nu het geval is, paal en perk stellen aan het gedrag van radicale imams. Doen ze dat niet, dan hebben we echt een probleem. Dat betekent dat de Nederlandse overheden niet moeten vervallen in louter machopolitiek, maar vooral het scheppen van orde in islamitische kring moeten volgen en zo mogelijk moeten bevorderen. Daadkracht gevraagd van moskeebesturen. Wie nu zwijgt, is mede schuldig aan toekomstige conflicten.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Glanzende samenwerking, Mat akkoord

De koers van private organisaties verandert meestal eerder door omgevingsturbulentie dan door deliberatie. Eerst naar de omgeving kijken is daarom het devies, dan praten. Wat in de omgeving speelt, moet scherp in beeld komen. Wie als reactie daarop dan niet innoveert, prijst zich uit de markt en als veel klanten weglopen is een bedrijf in nood.

Bestuurders willen het natuurlijk niet zover laten komen en daarom is strategisch management het middel om de omgeving te monitoren. Wie daarin actief is, laat onderzoek doen om technologische en marktgeoriënteerde verschuivingen op het spoor te komen. Hoe heftiger de externe 'vulkanische' bewegingen zijn, hoe groter de noodzaak tot goed strategisch management. Als externe verschuivingen tijdig in het oog springen, kan de leiding zich erop instellen, het roer omgooien en een nieuwe koers gaan varen.

De verkenningen die het kabinet-Kok achterliet, zijn door de onderhandelaars blijkbaar niet goed bekeken

Ook overheden doen meer en meer aan strategisch management. De rijksoverheid moet bij voorkeur koersen op de langere termijn, een koers die in een kernachtige formule - een missie - gevat is. Omdat het kabinet-Kok dat beseftte, liet het op de valreep 'Verkenningen' uitvoeren als denkexercitie en hulpmiddel voor de kabinetsformatie. De verkiezingen van 15 mei gaven bovendien stevige verschuivingen te zien en dus is daadwerkelijk sprake van turbulentie. Is het regeerakkoord van CDA, VVD en LPF nu wel of niet het goede strategisch antwoord op de verkenningen en het grote onbehagen? Ik zal het akkoord vanuit een paar perspectieven bekijken.

Allereerst zij opgemerkt dat het in strategisch opzicht beter is dan vroegere akkoorden, of ik nou de eerste gelekte versie of een latere versie neem. De staat van de overheidsfinanciën en het economisch kader waren vanaf 1980 steeds dominant, maar over veel andere ontwikkelingen werd in oude akkoorden meestal weinig gezegd.

Toch hadden deze vroegere akkoorden ook voordelen. Vanwege de noodzaak tot vorming van een meerpartijkabinet sloten de onderhandelaars deals over concrete maatregelen. In het actuele meerpartijkakkoord zitten juist minder concrete deals.

Het akkoord-Donner is strategisch sterker en operationeel zwakker dan vorige akkoorden. Maar dat was ook de bedoeling om het dualisme de ruimte te geven. De ministers gaan het akkoord nog uitwerken.

Een tweede invalshoek betreft de toekomst na 2006. Het akkoord bewijst weliswaar lippendienst aan ontwikkelingen van de economie in internationaal verband, maar aan de vergrijzing en de opvang van de gevolgen van die vergrijzing in 2010-2015, zoals de bouw van meer verzorgings- en verpleeghuizen, wordt vrijwel voorbijgegaan. Dat is toch verrassend, omdat de WRR, ooit de broodheer van Donner, publiceerde over generatiebewust beleid. Evenmin wordt serieus aandacht besteed aan nieuwe informatie- en communicatietechnologie. De verkenningen die het kabinet-Kok achterliet zijn door de onderhandelaars blijkbaar niet goed bekeken.

De innovatie in het openbaar bestuur, het derde perspectief, komt er bekaaid af. De uitbreiding van de EU wordt betrekkelijk kritiekloos aanvaard, terwijl veel kiezers hierover ambivalent zijn. De publieke verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur worden niet scherper omlind of gedecentraliseerd. Weliswaar wordt het middenveld in ere hersteld maar de rijksoverheid schijnt de medewerking van provincies of gemeenten niet echt nodig te hebben. Ze worden amper genoemd. Van doorbraken op het vlak van democratie en serieus interactief bestuur wordt geen gewag gemaakt. Van Fortuyns wens, het teruggeven van 'het land aan het volk', komt nog niet veel. Hier ligt nog werk.

Ten slotte, het akkoord is inderdaad een gedeeltelijk antwoord op de onvrede die vóór en op 15 mei bleek. Het kabinet zal de onveiligheid terugdringen, de migrantenstroom beperken, het onderwijs docentvriendelijker maken, de bureaucratie en regelzucht beperken. Maar een actieplan voor de bestrijding van wachttijden ontbreekt en een aankondiging daarvan is afwezig. Er komt weliswaar een nieuw zorgstelsel, maar niet zichtbaar wordt hoe de strijd tegen de wachtlijsten werkelijk succesvol kan worden. Dat is een psychologisch zwakte.

Als dit kabinet snel overgaat tot de orde van de dag, blijft de onvrede sluimerend. VVD-onderhandelaar Zalm verwoordde dat onlangs goed. 'Werken aan vertrouwen' leek hem een goed motto voor het kabinet. Inderdaad, er moet nog werk verzet worden om het vertrouwen bij veel stadswijkbewoners, patiënten, cliënten, reizigers en docenten te herstellen. De onder druk staande organen van rechtstaat - politie en justitie -, de zorg- en onderwijsinstellingen, de CWI's en sociale diensten, de NS en al die andere organisaties moeten - als het even kan - beter gaan functioneren.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Politici voor het röntgenapparaat

Het kabinet-Balkenende heeft intussen de regeringsverklaring uitgesproken, maar veel commentatoren en politici zoeken nog steeds naar een verklaring voor de verkiezingsuitslag en naar een kwalificerend oordeel. In het afscheidsinterview met Wim Kok bleek dat hij ook nog met die vraag worstelt. Ik kwalificeer de Kamerverkiezingen, afgezien van de schaduw die er overheen kwam te liggen door de moord op Fortuyn, als een positief teken van democratie. De verkiezingsstrijd gaf weliswaar geen grote debatten tussen alle lijsttrekkers te zien, maar er was volop strijd.

Er viel dus te kiezen. Daarom was de opkomst ook zo hoog. Veel notoire niet-stemmers maakten nu wel de gang naar de stembus. Ook dat is positief. Toch is er ook sprake van andere ontwikkelingen. De verkiezingstijd bevestigde opnieuw dat de tijd van grote ideologische verschillen voorbij is. Debatten over solidariteit of vrijheid, over mededogen en sociale rechtvaardigheid, over duurzaamheid en generatiebewust beleid deden zich

Dat kiezers op 15 mei kortzichtig waren, is een stelling die ik verwerp

nauwelijks voor. Dit soort noties houdt programmaontwerpers nog wel bezig, maar in de verkiezingsprogramma's zie je er al niet veel meer van terug.

Programmatische verschillen moet je nu met een loep zoeken. Zoals een oud-minister het onlangs zei: 'Verwissel de omslagen van de verkiezingsprogramma's en je weet niet meer van welke partij het programma is'. Hier zit een kern van waarheid in. De elite van politiek geïnteresseerden neemt enig verschil nog wel waar, maar velen gaan via internet op zoek naar de Stemwijzer voor een houvast. Voor de grote meerderheid van kiezers zeggen de ideologische en de programmatische verschillen intussen weinig tot niets meer. Programma's heeft men niet in bezit en dagbladen geven slechts incidenteel een schematisch overzicht van de inhoud. Veel kiezers gaan, geholpen door journalisten, dan ook anders te werk. De electorale strijd was vóór 15 mei vooral een strijd op televisie waarbij journalisten, met referentie aan het boek van Fortuyn over acht jaar Paars en diens statements, kernproblemen van burgers voorlegden aan

lijsttrekkers. Deze partijleiders moesten ineens concrete vragen over maatschappelijke problemen beantwoorden in plaats van dat ze hun vertrouwde programamegeese konden plegen.

Dat proces was na februari volop aan de gang. Dan is er nog steeds een verbinding te leggen tussen het eigen ideologisch kader van een partij en een probleemaanpak. Dat zag je PvdA-voorzitter Koole in interviews ook doen, bijvoorbeeld met het vraagstuk van de veiligheid in wijken. Veel kiezers hebben hier echter geen boodschap aan. Zij vragen concrete in plaats van ideologisch opgesmukte antwoorden waarvan men de betekenis niet ziet. Met een antwoord als dat 'in stadswijken solidariteit tussen mensen van verschillende etnische groepen moet heersen en iedereen daarvoor zijn best moet doen', nemen ze geen genoegen meer. 'Tegeltjeswijsheid' zou Zalm zeggen. Barend en Van Dorp symboliseerden de concrete vraagstelling volgens mij het meest. Ze zetten politici voor het röntgenapparaat en gingen op zoek naar vlekjes. Ze stelden vragen als: 'Beste politicus, kent u dit probleem en ligt u er wakker van?' 'Ja! Waarom doet u er dan niks aan?' 'Oh, niet wakker! Waarom niet, want veel mensen wel?' 'Wat doet u nog in de politiek als u er niet wakker van ligt?'

De discussies gingen bij de laatste verkiezingen dus niet over ideologie, niet over programmavergelijking maar over concrete problemen: vreemdelingen, veiligheid en wachtlijsten. Dat de discussie hierover ging, betreuren sommige columnisten. Ik ben het daar niet mee eens. Er moet juist discussie ontstaan over wat mensen bezighoudt. Dat maakt van politiek weer een urgente zaak. Als kabinet en parlementariërs voortdurend spreken over beleidsevaluaties is het terecht als kiezers dit ook doen. Dat het gevolg hiervan is dat verkiezingen dan de korte termijn en niet de lange termijn tot onderwerp hebben, bestrijd ik. Rond de drie centrale items is al jaren sprake van overheidsbemoeyenis. Burgers hebben dit beleid een tijd aangezien en daarover op 15 mei van zich laten horen. Dat kiezers dus op 15 mei kortzichtig waren, is een stelling die ik verwerp. Daarmee is duidelijk dat 15 mei te typeren is als de verkiezingen van de concrete vragen en de door velen als fout beoordeelde of ontbrekende antwoorden van verliezende lijsttrekkers. De verliezende partijen van toen moeten zich afvragen wat dat betekent voor de keuze van partijleiders.

Opmerkelijk was dat sommige verliezende partijen in het debat over de regeringsverklaring alweer het hoogste woord hadden en een Haagse reflex toonden: meer geld vragen. Terwijl daar het probleem niet ligt en het veeleer gaat om een verbetering van de stelsels.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Het korte lontje

De Nederland samenleving kampt met toegenomen verruwing: scheldpartijen, ballorigheid en andere – vaak agressieve - uitingen van teleurgestelde burgers. Als burgers niet (snel) krijgen wat ze willen, geven ze ongeneerd blijk van ongenoegen. Dat beeld komt naar voren als we de commentatoren moeten geloven die tegenwoordig dagbladseries als 'Rechts aan zet' vullen. Bestaat verruwing en hoe kun je er naar kijken?

Ontegenzeggelijk bestaat er hier en daar een tekort aan innerlijke beschaving en betamelijkheid in de sociale omgang. In Heerlen werd onlangs een SP-wethouder bekogeld met een koffiekkan. Sommige burgers dienen zich tegenwoordig op hoge toon aan, bijvoorbeeld bij een huisarts. Ze verlangen onmiddellijk behandeling van wat later een futiliteit blijkt te zijn. Gedrag en toonzetting veranderen intussen in meer sectoren. Gek eigenlijk. In Bangkok komt vaak een grote file voor, maar de beheersing van automobilisten is er groot. 'Boeddha' laat daar zijn rustgevende invloed gelden maar hij ontbreekt in het hart van Nederland.

Televisiereportages laten zien dat je je recht mag eisen, desnoods roep je 'Breekijzer' Pieter Storms te hulp

Nogal wat Nederlanders kunnen uit zichzelf niet goed meer accepteren en wachten.

Toch is het oppassen geblazen. Na de ramp van 11 september worden veel verschijnselen te makkelijk op een hoop geveegd. Het is dienstig om te ontleden. Ik zie twee soorten sectoren waarin burgers makkelijker aangebrand reageren: bij bepaalde evenementen en bij dienstverlening. Van de evenementen zijn het niet de muziekfestivals, noch golf of windhondenrennen die veel last bezorgen, maar met betaald voetbal is dat wel het geval. De contacten met dienstverleners springen de laatste tijd ook in het oog. Daar wil ik het hier over hebben.

Hier is de burger geen bezoeker of fan maar gewoon klant. De burger verschijnt bijvoorbeeld als patiënt in de wachtkamer, als huurder bij de verhuurder, als reiziger bij de chauffeur of conducteur, als uitkeringsgerechtigde bij een sociale dienst en als wetsovertreder bij de politie.

Vroeger leidde een probleempje in de interactie uiteindelijk tot

acceptatie. De verhouding was ongelijk. De arts, politiemann, uitkeringsverstrekker en verhuurder waren de baas. Onderhandelen bood geen oplossing. Er was geen ruilrelatie maar een relatie van ondergeschiktheid. Intussen is het gezag getaand waardoor betrekkingen met hen minder verticaal zijn. Burgers worden zelfs uitgedaagd om mee te praten. Niet voor iedereen is dat makkelijk. De burger met het korte lontje ontsteekt makkelijk in woede.

'Ongecontroleerde' mondigheid is debet aan bepaalde haperingen in dienstverleningscontacten. Wat men vroeger alleen maar dacht, zegt men nu. Ook speelt een rol dat burgers met productgerichte organisaties te maken krijgen. De thuiszorginstelling boekt thans voor bepaalde handelingen tien minuten in en dan wegwezen. De politie zie je niet en als je ze wel ziet, hebben ze voor bepaalde zaken geen tijd. Dat irriteert en leidt tot reacties. Een herstel van de hiërarchie in de contactrelatie, ingegeven door de leer van 'de ondernemende organisaties', pikken sommige burgers niet, want het zet hen weer in de hoek. De tegenreactie is er een van vechten. Niet wachten, niet lijdzaam je opstellen maar urgentie eisen. 'Desnoods sleur je een ambtenaar over zijn bureau'.

Dat gedrag krijgt ruimte, omdat deze organisaties tegelijk met productieverhoging meer klantgerichtheid omarmden om dat vervolgens niet waar te maken. Nou, schiet eens op, hoor je veel burgers in de trein of bij het loket denken en zeggen. Jullie willen toch presteren en wij betalen er toch flink voor! Televisierapportages laten zien dat je je recht mag eisen, desnoods roep je 'Breekijzer' Pieter Storms te hulp.

Is minder verruwing en meer ordentelijk contact tussen burgers en dienstverleners nog mogelijk? Eenvoudige oplossingen zie ik niet. Een gedeeltelijke oplossing kan komen van een combinatie van onder andere 'goed werk leveren', communicatietraining, een gezamenlijke behandeling door ambtenaren van moeilijke gevallen, gebruik van een handboek 'Hoe om te gaan met agressieve mensen', betere afscherming van baliepersoneel, meer particuliere beveiliging en meer zichtbare politie. Door het afgenomen gezag van professionals en het afscheid van 'hiërarchie op voorhand' moet de oplossing gedeeltelijk ook komen van het voeren van goede gesprekken. De hoop is een beetje gevestigd op toenemende ontvankelijkheid voor argumenten. Maar sommige mensen zijn niet ontvankelijk voor argumenten. Een specifieke aanpak met meer dwang, per gebied uitgewerkt, zal nodig zijn. Zwartrijden in de trein, gekoppeld aan agressie vergt een andere aanpak dan de huisarts kan toepassen bij veeleisende burgers.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Innige banden

De verstrengeling van Limburgse politici, ambtenarij en bouw-wereld is jaren terug getypeerd als een 'vriendenrepubliek'. Het leek erop dat vooral de zuidelijke inslag tot integriteitschendingen leidde. Op vragen van journalisten naar omvang en verklaring was mijn antwoord echter steevast: ga eens zoeken in Zuid- of Noord-Holland. Wie zoekt, zal vinden.

Limburg springt er niet uit, de lopende parlementaire enquête naar de bouwfraude bewijst dat nu. De openbare verhoren bevestigen dat bouwbedrijven bij openbare aanbesteding onderling prijsafspraken maken en dat zijn blijven doen toen de wet het hun verbood. Buitenlandse grond-, weg- en waterbouwers werden geweerd. Marktwerking bleef zo imperfect. Departementsambtenaren wisten dit, maar gedoogden deze verboden werkwijzen. Incidenteel trok een klokkenluider aan de bel maar tot een ingreep in een project leidde dit niet. De bouwsector en de ambtelijke wereld vormen blijkbaar nog steeds samen een gesloten netwerkcultuur. De ambtelijke top van bepaalde diensten voerde overleg met de bouwtop en men vierde samen ook feest.

Topambtenaren hebben de grip op hun medewerkers verloren

Wat had de departementale top moeten doen? In colleges vertel ik studenten dat om machtsbederf tegen te gaan een vier-tal beleidsrichtingen navolging verdient. Ten eerste is een deugdelijke organisatie-inrichting nodig van functiescheiding, roulatie en controle, zeker in voor fraude en corruptie gevoelige sectoren. Jaren achtereen eenzelfde functie vervullen, is uit den boze. Dat leidt immers tot een 'vriendenkring'.

Ten tweede, bij verdenkingen is onderzoek nodig. Wie juridisch over de schreef gaat, is strafbaar. Werknemers moeten verdachte zaken bij hun chef of een vertrouwenspersoon melden. Een leidinggevende met bedenkingen over een sector kan een integriteitscan laten uitvoeren. Dan moet je daar wel oog voor hebben natuurlijk, en lef.

Naast de inrichtings- en juridische lijn bestaat er een cultuurperspectief. Normen en waarden moeten blijven corresponderen met regelgeving, die evolueert en bepaalde praktijken verbiedt. De ambtelijke top moet dus aandacht schenken aan de organi-

satiecultuur. Regelgeving is betekenisloos als die niet verankerd is in de hoofden en harten van mensen.

Wie als leidinggevende sturing wil geven aan bezinning op integriteit moet - ten vierde - discussie over ethische dilemma's organiseren. Dilemma's zijn er altijd. Collega's moeten al discussiërend op basis van twijfelgevallen lijnen uitzetten over wat ethisch gezien wel of niet kan. Dat kan tot heel praktische oplossingen leiden, zoals een code of een afspraak.

Het is wenselijk integriteit vanuit al deze samenhangende perspectieven te bewaken. De meeste leidinggevendenden doen dit niet en laten een of meer perspectieven achterwege. Het ontbreekt hen aan moed of men kent er geen prioriteit aan toe. Wie wil ambtenaren die hun werk goed doen, laten rouleren? Welk perspectief komt nu in de enquête wel of niet aan bod? Ook de top van Verkeer en Waterstaat vergeet minstens twee perspectieven. In de verhoren bleek nog niets van kritisch besef over de eigen organisatiecultuur en over de eigen organisatie van discussie over ethische dilemma's maar wel heel veel over het strafrecht en de kartelpolitie. Daarmee wil men het probleem bij anderen leggen, terwijl het juist nodig is zelf eens goed naar de *eigen* cultuur te kijken. Want daar zit een deel van het kwaad. De (ex-)secretaris-generaal had vertrouwen in het personeel en als iemand juridisch over de schreef ging, werd onderzoek gestart. Het volgen van de juridische weg is onvermijdelijk, maar waarom was er geen oog voor de cultuur? Het besef op Verkeer en Waterstaat is blijkbaar nog steeds vrijwel afwezig dat het niet deugt om prijsafspraken te maken en marktwerking in te perken op kosten van de belastingbetalers. De departementale cultuur was en is er teveel een van door de vingers zien en een andere kant opkijken.

De verdediging van de zijde van Verkeer en Waterstaat is opmerkelijk. Ik beveel de commissie-Vos aan eens goed te kijken naar de organisatiecultuur van het ministerie. De ambtelijke top tolereerde schendingen van integriteit, ziet niet in dat ze zelf schoon schip had behoren te maken, en voerde geen proactief integriteitsbeleid.

Wat is de achterliggende cultuur? De commissie-Vos kan onder meer putten uit het rapport 'Warm kloppend hart' van de directie Personeel & Organisatie van V&W zelf. Op het ministerie heerst volgens dit rapport uit 2001 een 'cultuur van afdichten, toedekken en weghouden'. Het harde verwijt is dat de ambtelijke top geen verantwoordelijkheid neemt. Het handelen wordt sterk gekleurd door 'het voorkomen van gedoe'. De topambtenaren hebben daardoor de grip op hun medewerkers verloren. Conclusie: de organisatiecultuur van Verkeer en Waterstaat moet veranderen naar betere leiding, meer openheid en ruimte voor onconventionele denkers. De beweging is al ingezet, zo hoorde ik. Vertel het de commissie dan ook.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Onbehagen in overvloed

Het percentage burgers dat tevreden is over het functioneren van de overheid bedroeg in het voorjaar van 2002 61 procent. Aldus een recente Eurobarometer. De Nederlandse burgers zijn ook over een langere periode gezien redelijk tevreden. Het recente Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bevestigen de barometer. Het SCP-rapport schetst een breed beeld van de staat van het land op het gebied van bestuur, zorg, onderwijs, sociale zekerheid, politie en justitie. Van rokende puinhopen van het paarse beleid blijkt geen sprake. Pim Fortuyn overdreef, maar er blijkt wel forse kritiek op een aantal fronten. Het vertrouwen in de overheid is de laatste jaren teruggelopen. Spoot het rapport nog wel met de vanaf november 2001 veel gehoorde kritiek - ook van Fortuyn - op het te slappe vreemdelingenbeleid, de onveiligheid in bepaalde stadswijken, te lange wachtlijsten in de zorg? De NRC betreft in het hoofdredactioneel commentaar van 14 september de stelling dat de SCP-

tage daalde van 22 procent in 1990 naar vijftien procent in 2000. Van de 1,3 miljoen misdrijven waarvan de politie procesverbaal opmaakte, werden er 191.000 opgelost en ruim een miljoen niet. Jaarlijks blijven er volgens het SCP 80 duizend zaken liggen waarvoor wel aanwijzingen omtrent daders bestaan.

Wat vinden burgers hiervan? De uitkomsten zijn ontluisterend. Negen van elke tien Nederlanders vinden dat misdrijven te licht worden bestraft. Iets meer dan tweederde van de burgers meent dat de overheid zich te laks opstelt. Vooral slachtoffers van misdrijven - en die wonen vooral in stedelijk gebied - zijn ontevreden. Van de slachtoffers van vernieling, geweld, fietsendiefstal en criminaliteit in verband met een auto is minder dan de helft van de slachtoffers tevreden over de politie. De bevolking blijft klagen over de bereikbaarheid van de politie die ook nog eens vaak te laat arriveert. De steeds meer onzichtbaar geworden politie wekt weinig vertrouwen; slechts 35 procent van de burgers vindt dat zij haar werk naar behoren doet. Dit vernietigende oordeel maakt begrijpelijk dat criminaliteitsbestrijding en onveiligheid in grote steden in de Randstad een heftig verkiezingsitem was.

Het SCP laat zien dat de burgers ook op andere terreinen kritischer zijn geworden, zoals over het vreemdelingenbeleid, onderwijs en zorg. Meer dan tweederde van de burgers onderschrijft dat ter bestrijding van criminaliteit een strikter vreemdelingenbeleid moet worden gevoerd. Sommige wachtlijsten zijn te lang en te hardnekkig. Eind 2001 wachtten 160.000 mensen op een ziekenhuisopname, waarvan ruim 50.000 langer dan drie maanden. Op thuiszorg wachten 40.000 patiënten - waaronder 20.000 langer dan vier maanden. Meer dan de helft van de Nederlanders meent dat de ziekenhuiszorg er de laatste jaren flink op achteruit is gegaan. De meeste kritiek treft de ouderenzorg.

Hoewel een meerderheid van de Nederlanders nog positief oordeelt over de overheid, de onvrede over het verval van publieke functies is de laatste jaren gestegen. Meer marktwerking en privatisering verbeterden de dienstverlening over het algemeen niet en zorgden hier en daar zelfs voor verslechterding. Denk aan de NS.

Mijn conclusie luidt dat de SCP-bevindingen wel degelijk overeenstemmen met de kritiek in de aanloop naar 15 mei en de motieven voor het stemgedrag van een kritisch deel van het electoraat. Die kritiek waait voorlopig niet over.

Iets meer dan tweederde van de burgers meent dat de overheid zich te laks opstelt

conclusies verbluffend zijn in het kader van de verkiezingsuitslag van 15 mei. Het door het SCP gesignaleerde onbehagen van de kiezers zou niet sporen met de wijze waarop die kiezers vier maanden geleden met Paars hebben afgerekend. Die stelling van de NRC verwerp ik. Het SCP legt de kritiek die op 15 mei tot uitdrukking kwam wel degelijk bloot. Omdat het SCP-rapport zo veel cijfers presenteert, moet je er alleen wel naar op zoek. Als burgers uit het SCP-rapport als tevreden én kritisch naar voren komen, waarop hebben ze dan kritiek? Vooral criminaliteitsbestrijding en onveiligheid springen eruit. In vergelijking met 1962 is de criminaliteit vertienvoudigd. Een kwart van alle burgers van vijftien jaar of ouder is ooit slachtoffer geweest van een of meer misdrijven. Het aantal politieagenten is het laatste decennium weliswaar gestegen, maar het ophelderingspercen-

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Spraakmakende partijvoorzitters

Hoe vaker landelijke partijvoorzitters in de media op de voorgrond treden, des te groter de kans dat een politieke partij in de problemen zit. Maar voorzitters kunnen ook moeilijk anders. Als van dreigend electoraal verlies sprake is, worden ze bijna gedwongen tot een poging het tij te keren. VVD-voorzitter Bas Eenhoorn toonde moed, maar kreeg ook enige kritiek vanwege zijn politieke uitspraken tijdens de laatste campagne. Volgens veel PvdA'ers had Ruud Koole een negatief aandeel in de voor de PvdA desastreuus verlopen campagne. Het CDA maakt daarentegen een rustige tijd door en CDA-voorzitter Bert de Vries is dan ook vrijwel onzichtbaar.

Partijvoorzitters zijn geen politiek leider, maar leider van een partij. Ze moeten sturen, verbinden en organiseren. Ze behoren te zorgen voor een programma, een draaiend partijbureau, congressen, selectieprocedures en wisselwerking met vertegenwoordigers. Ze moeten buiten het politiek terrein blijven. Toch zijn ze een 'linking pin'. Dat blijkt lastig te zijn. De verhouding

intermediair optreden. Lastiger wordt het als de verkiezingen naderen. We zagen Koole en Eenhoorn veelvuldig in beeld komen toen de lijsttrekkers geen goede 'performance' hadden. Beiden wensten de koers verlegd te zien, waarbij Eenhoorn betrekkelijk onomwonden zijn visie gaf en Koole iets meer achter de schermen opereerde. Beiden kregen evenwel niet geheel hun zin. De natuurlijke spanning tussen de beoogde partijleider en partijvoorzitter werd niet overbrugd. Botsingen in beide campagneteams waren het gevolg.

Dan komt het uur U. Na een grote verkiezingsnederlaag zijn alle ogen op de partijvoorzitter gericht. Die moet een evaluatie optuigen en katalyse bevorderen. Voorzitters weten dan meestal al waaraan de nederlaag lag, maar beschermen vervolgens hun lijsttrekker waarmee ze zo'n moeite hadden in de aanloop naar de verkiezingen. Je zag het Eenhoorn en recent Koole weer doen. Voorzitters zijn er blijkbaar ook voor de piëteit. Hun opstelling is weliswaar een rituele daad, maar de reactie daarop kan averechts werken.

Velen spreken inmiddels schande van het PvdA-partijbestuur dat Melkert wel erg in bescherming nam. Opnieuw zien we de partijvoorzitter in spagaathouding. De VVD-voorzitter koos, gedwongen door de formatie, voor de snelle aanpak en regisseerde met Zalm de verliesverwerking. Vice-voorzitter Harbers kreeg de leiding van een politieke vernieuwingsdiscussie, organiseerde een ideeëndag en kwam met het voorstel om de partij aan de leden terug te geven. De aandacht voor partijvernieuwing houdt echter geen gelijke tred met de analyse van de campagne. Het grote gevaar bestaat dat de VVD de partij wel vernieuwt, maar onvoldoende leert voor een volgende campagne en in dezelfde fouten vervalt.

Zo niet de PvdA. Het partijbestuur stelde de commissie-De Boer in die de campagne juist uitvoerig belicht. De feiten zijn nu bekend, maar vervolgens blijkt de voorzitter hiermee moeite te hebben. Een onhandige 'move' van Koole. Kortom, in deze tijd kunnen partijvoorzitters zich niet meer verschuilen. Ze moeten bruggen slaan, terwijl sommigen met de pilaren schuiven en dat alles onder een toenemende mediabelangstelling. Het kiezen van een partijvoorzitter wordt daarom een steeds belangrijker gebeurtenis, of Kamerfracties dat nu leuk vinden of niet.

Partijvoorzitters moeten bruggen slaan, terwijl sommige leden met de pilaren schuiven

met een fractie is doorgaans ongemakkelijk. Fractieleden menen dat een partijbestuur zich beter niet kan bemoeien met koers en inhoud. Hoe minder last ze hebben van de partijvoorzitter, hoe beter, denken ze. Dat is in de PvdA niet anders dan in de VVD of het CDA. Partijbesturen denken daar anders over. De situatie wordt echter potentieel explosief als het in de basis van de partij begint te broeien. Partijvoorzitters vertolken dan de signalen die ze van de basis en het kader te horen krijgen. Ook in dat geval juicht een Haagse fractie en de partijleider zelden. De fractie sluit zich af van de buitenwereld en de Haagse kaasstolp is een feit. In de periode tussen verkiezingen kan een voorzitter nog als

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Ambtelijke helden

Traditioneel aan ambtenaren gestelde eisen zijn loyaliteit, toewijding en erkenning van het politiek primaat. Wie daaraan voldoet, wordt echter geen excellente ambtenaar meer. De tijden zijn veranderd. Omdat de overheid opschoof naar meer bedrijfsmatigheid, veranderden de gewenste ambtelijke competenties. Ambtenaren moeten tegenwoordig ook voldoen aan ombudscriteria, zoals een snelle afhandeling en - als het even kan - positief reageren op de zich wijzigende omgangsvormen van mondiger wordende burgers. De responsieve overheid doet zijn intrede. Een politiemans moet tegenwoordig ook kunnen communiceren en leidinggevend dienen ook te coachen. Ambtenaren worden thans gezien als publieke ondernemers. Dat kan tot nieuwe dilemma's en integriteitsproblemen leiden. Over welke kwaliteiten moet een ambtenaar tegenwoordig

Ambtelijke helden zijn niet hun hele leven heroïsch. Zij zijn vooral tijdelijke helden

vooral beschikken? In het televisieprogramma 'De achterkant van het gelijk' kwam die vraag onlangs aan de orde. Tot de deelnemers behoorden onder meer een voormalig minister, een oud-secretaris-generaal en enkele topambtenaren in functie. Zowel de ex-minister als de topambtenaar kwamen tot een nagenoeg gelijklopend antwoord op de vraag naar de actuele eisen aan ambtenaren. Essentieel is de eis van integriteit, vakbekwaamheid, betrokkenheid en zicht op politieke verhoudingen. Dat gold voor hen als de harde kern. Maar wie excelleert en wat zijn hun kenmerken?

Excellent zijn de personen die ambtenaren aan elkaar ten voorbeeld stellen en over wie positief gesproken wordt. Een bijzondere categorie 'herausragende Beambten' zijn de ambtelijke

helden. Dat zijn de bewonderde ambtelijke toppers die een kunstje flikten. Ze zijn tot het heldendom geroepen, omdat ze over strategisch inzicht beschikten, onder moeilijke omstandigheden durf toonden om op het juiste moment te handelen en te doen wat voor een organisatie nodig was.

Naar deze 'public heroes' is internationaal onderzoek verricht. Daaruit blijkt dat ambtelijke helden meestal leidinggevende veranderaars zijn die visie hebben, echt sturen en ook de verandering op een manier voltooien die naderhand positief geduid wordt. Het zijn 'fixers'.

Bewonderaars vertellen elkaar dat het fascinerend is om in hun omgeving te werken. De held stelt hoge eisen aan intellectuele vermogens en inzet en is niet altijd gemakkelijk in de omgang. Wie meegaat in de aanpak die deze leider kiest, krijgt waardering en voelt zich zelfs onderdeel van de hofhouding. Dat maakt direct iets anders duidelijk. De held krijgt te maken met verzet van buiten de hofhouding, maar hij ziet dat eerder als een uitdaging dan als een vervelende bijkomstigheid.

De held spelen is niet in alle opzichten positief. Het is een van de meest kortstondige beroepen. Ambtelijke helden zijn niet hun hele leven heroïsch, maar slechts een bepaalde periode. Een superbe topper kan alleen excelleren als de omstandigheden en de ambtelijke context er geschikt voor zijn. Het zijn gewone stervelingen als de organisatie niet meewerkt en de omstandigheden niet meezitten. Is de context verschoven, dan wordt de held weer een gewone ambtenaar. Een ambtelijke held is vooral een tijdelijke held.

Ik ken zelf diverse van die helden. Ik noem er hier drie: In 't Veld, Docters van Leeuwen en Neervens. In 't Veld's majeure prestatie betrof het scheppen van orde bij de Informatie Beheer Groep en die van Docters van Leeuwen de evolutie van de BVD in een nieuwe veiligheidsdienst. Neervens zette na een parlementaire enquête een cultuurverandering in bij het ABP. Deze personen lieten zien dat de omslag tussen heroïek en alledaagsheid elk moment kan plaatsvinden. Zo moest Docters van Leeuwen later als super procureur-generaal terugtreden na een conflict met de minister van Justitie en kan Neervens al lang niet meer teren op acties direct na zijn aantreden. Een held moet zich dus donders goed realiseren wanneer het heldendom voorbij is.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Menukaart vernieuwen

Het binnenlands bestuur kent al jaren dezelfde menu's, zoals 'gemeentelijke fusies' en 'intergemeentelijke samenwerking'. De populariteit van wat de spijskaart biedt, wisselt met de jaren. 'Herindeling' wordt tegenwoordig niet graag besteld, evenmin als landsdelig bestuur. De Gelderse herindeling kon nog net gereserveerd worden bij minister Remkes. Alleen een van onderop panklaar gemaakt voorstel kan in Den Haag nog op instemming rekenen. Daarom lijkt het zoeken naar een nieuw menu de moeite waard. Als lid van een werkgroep heb ik tijden in de keuken gesleuteld aan een nieuwe lekkernij: 'Samen En Toch Apart'.

Dit menu, SETA, houdt in dat bijvoorbeeld drie gemeenten zelfstandig blijven bestaan, maar de meeste van hun ambtelijke apparaten samenvoegen in een 'pool', een facilitair bedrijf. Dan blijft de lijn van burgers naar lokale politici open en opschaling van het ambtelijk apparaat zorgt toch voor een kwaliteitsslag. Het facilitair bedrijf voert opdrachten uit voor de burgemeester, B en W's en gemeenteraden. De bestuurders formuleren bestuursopdrachten en moeten dus weten wat ze willen. B en

opgaat met behoud van democratie. Raden blijven bestaan en het aantal volksvertegenwoordigers loopt niet terug. Daar kan een intergemeentelijk samenwerkingsverband met een regio-raad bestaande uit raadsleden - dus verlengd lokaal bestuur - niet tegenop. De kiezers hebben dan immers geen mogelijkheid om af te rekenen. Bij SETA behouden ze die mogelijkheid wel. Een derde voordeel slaat op het soort productie. Met SETA kunnen gemeentebesturen kiezen voor confectie doordat het bedrijf eenzelfde 'product' voor de samenwerkende gemeenten ontwikkelt. Maar maatwerk is ook mogelijk. Het primaat van de politiek gaat dus niet teloor.

Een verwant - vierde - voordeel is dat van regionale samenhang. Als vanzelf zullen ambtenaren over de grens van de eigen gemeente kijken. Bij drie gemeentebesturen die een facilitair bedrijf aangaan, is de regionale blik uitgesprokener dan na een kleine herindeling.

Een facilitair bedrijf kan verder bijdragen aan het opvullen van beleidshiaten en ambitiegroei. Waar een kleinere gemeente alleen niet aan toekomt - of de middelen niet voor heeft - kan op grotere schaal juist mogelijkheden bieden.

Ook valt te denken aan doorontwikkeling van beleid. Stel twee van de drie gemeenten zijn toeristische gemeenten met veel watersport. Een van de gemeenten heeft een excellent beleid, de andere hebben dat niet. Is dit trio overgegaan tot oprichting van een facilitair bedrijf, dan kan na enige tijd een 'opwaardering' ontstaan van het beleid in de 'zwakkere' gemeente. Ook gemeenschappelijke ruimtelijke, milieu- en andere vraagstukken van deelnemende gemeenten kunnen makkelijker worden opgepakt als drie gemeenten al samenwerken in een facilitair bedrijf. Immers, de leiding van het bedrijf zal dit ontlocken of de drie colleges van B en W gaan overleggen.

Het zesde voordeel is procesmatig. De samenwerking in een bedrijf kan al werkende weg aangepakt kan worden. Er bestaat niet een big bang-druk, zoals na gemeentelijke herindeling. Ook in dit opzicht is 'Samen en toch apart' een interessant menu. Ten slotte maakt SETA benchmarking mogelijk, dus een prestatievergelijking tussen deelnemende organisaties om te komen tot 'beste praktijken'. Zo kan er een zekere prikkelwerking en aanzet tot verbetering ontstaan. Denk aan de vergelijking van afdelingen burgerzaken vanuit een kwaliteitshandvest of van sociale diensten.

De urgentie voor deze menukeuze is aanwezig. Een visitatie van gemeenten wees uit dat herindeling naar gemeenten van 20.000 tot 25.000 inwoners met elk 140 ambtenaren een organisatie met nog steeds grote beperkingen oplevert. Deze gemeenten schieten in een aantal opzichten tekort. Dat vraagt om een nieuw menu.

Herindeling naar gemeenten van 20.000 inwoners levert nog steeds grote beperkingen op

W krijgt ondersteuning van secretarieambtenaren met een sterk politiek gevoel en dat geldt evenzeer voor de griffie die de raad bijstaat. Deze ambtenaren behoren dus niet tot het facilitair bedrijf, maar zorgen voor voortgangscontrole en tegenwicht. Dit model van contracterende gemeenten heeft een aantal voordelen. Ten eerste biedt de samenvoeging van ambtelijke diensten de mogelijkheid tot herschikking van functies en bezettingen, waardoor ruimte ontstaat voor nieuwe specialisten. Het gewenste gevolg is prestatieverhoging, waardoor een beter antwoord mogelijk is op de oprukkende juridisering van bestuur en de noodzaak van betere communicatie met burgers. Het aantal fouten en zwakheden neemt af als het aantal capabele juristen, bestuurskundigen en ict'ers in een facilitair bedrijf toeneemt. De capaciteit om de gemeente te moderniseren neemt in SETA eveneens toe. De gemeenten worden zo een betere werkgever met meer oog voor de goede persoon op de goede plek.

Een tweede voordeel behelst dat prestatieverhoging gelijk

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Uitgerangeerd

Vanuit de actuele discussie over waarden en normen is het een kleine stap om naar de behoorlijkheid van het verkeer tussen overheden te kijken. Dat verdient lang niet altijd de schoonheidsprijs. En dan gaat het er niet om dat de keuze van de een de ander doet slikken. Besturen is kiezen. Maar het gesol met problemen waar bestuurders van verschillende overheden hun handen ineens zouden moeten slaan, zorgt voor grote bestuurlijke irritatie. Ik denk wel eens aan de oprichting van een Bureau voor Argumentatieve Analyse, dat door middel van een overtuigings- en lobbystrategie het pleit beslecht. Die gedachte komt vooral op als ik een kwestie van nabij ken, de eisen rechtvaardig vind of ontzet ben over de weigerachtigheid, vertragingstactiek, regelrechte obstructie of probleemontkenning.

Vrom en V & W willen na decennia alsnog een nieuw onderzoek naar alternatieven

Onlangs overkwam het me weer. Ik doel op de verplaatsing van het zestien hectares grote NS-spoorwegemplacement in Venlo dat gebruikt wordt voor het rangeren van goederentreinen met gevaarlijke chemische en andere stoffen. Dit rangeren geschiedt op een emplacement dat ligt tussen het stadscentrum en woonwijken. Ik ken de situatie al meer dan dertig jaar, het ramprisco is groot en het overschrijdt de officiële normen verre. 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 goedertransport per trein in Amersfoort. En verder ligt 'Enschede' nog vers in het geheugen. 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. 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 verplaatsing van het rangeerterrein naar buiten de stad, maar zelfs in tijden van economische voorspoed konden de verschillende 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 gesoebad. Wie een alternatief had, had dit al jaren kunnen noemen. Het overleg moet nu eindelijk eens ophouden. De afhandeling van deze kwestie slaat 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 onderling verkeer schier eindeloos rangeren, maar eens zijn ze uitgerangeerd. 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.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Statenverkiezingen

De provincie verdient de sympathie van burgers, maar krijgt die niet overal. De opkomst bij de laatste verkiezingen kende zelfs een laagterecord. Niemand kan er verheugd over zijn als 55 procent van de kiezers thuisblijft. Is een provinciale campagne wenselijk? Moeten samenwerkende provinciebesturen de kiezers oppeppen of volstaat een provinciale 'Alleingang' of zelfs inertie? Er zijn twee antwoorden mogelijk: het zorgelijke en het opgewekte. De gewenste acties verschillen tussen beide. In het eerste geval blijft de provincie bestaan, hoewel het een onbekende bestuurslaag is. Zowel Statenleden als gedeputeerden zijn grote onbekenden. Wie weet nou wie Bleker, Jansen de Jonge, of Haazen zijn en wat ze doen? De commissarissen zijn nog het bekendst, maar dat is meer ondanks dan dankzij hun provinciale activiteiten. Hun naam en faam danken ze juist aan het optreden in een andere politieke arena dan de provinciale. Alders, Ter Beek en Kamminga kennen we van de landelijke politiek en hun verschijning op televisie, niet van hun provinciale profiel. Maar dat zegt niet alles.

Grotestedenbeleid is rijksbeleid, een vitaal platteland is vooral provinciebeleid.

Onbekend maakt nog niet onbemind. Veel burgers hebben een weliswaar vaag maar positief idee dat een provinciebestuur noodzakelijk is. Prestaties op grond waarvan een bestuur die aanspraak kan maken, blijken kiezers moeilijk te kunnen geven. Kiezers associëren een provincie al gauw met wegeaanleg en dus zien ze in provinciebestuurders mensen die de regio in Den Haag of Brussel op de kaart zetten. Dat bij middenbestuur vooral aan lobby wordt gedacht, illustreert dat het middenbestuur een beperkt politiek stelsel is. Maar er is meer. Ook in crisissituaties treedt het provinciebestuur voor het voetlicht. De burgers waarderen het optreden bij overstromingen en andere crises. Dat de provincie een grote onbekende, maar desondanks niet onbemind is, heeft als achterliggende oorzaak dat de provincie niet de burgers als directe klant heeft maar vooral andere besturen onder haar cliënten telt, zoals gemeenten of besturen van bibliotheken en welzijnsinstellingen. Van de betrekkingen tussen deze besturen onderling merkt de kiezer weinig. In onze

provinciale hoofdsteden neem je dan ook weinig actiegroepen waar.

Ergo, plattelanders zien de provincie nog wel zitten vanwege lobby of crisisbestrijding, maar stedelingen nauwelijks. Grotestedenbeleid is rijksbeleid, een vitaal platteland vooral provinciebeleid. De opkomst bij Statenverkiezingen is in menige stadswijk dan ook onder de dertig procent, maar juist betrekkelijk hoog op het platteland. Dat vertaalt zich in kenmerken van Statenleden. Onder hen zijn de plattelanders oververtegenwoordigd. Vanwege dit verschijnsel worden Provinciale Staten hier en daar ook wel de Plattelands Staten genoemd. In dit zorgelijke beeld is de provinciale electorale arena 'ongezond'. De stemurgentie is laag, want politieke partijen slagen er niet in aan te geven waar het echt om gaat. Verschil maken blijkt moeilijk. De verkiezingsstrijd is lauw en de Staten weten dat. Ze vergaderen doodleuk door tot een of twee weken voor de verkiezingsdag. De twaalf provincies kunnen dus heel goed twaalf Fortuyns gebruiken die de boel flink op stelten zetten door richting te geven aan en een verbinding te leggen met de emotie van kiezers. Meer fractieleden zouden degelijke en geruchtmakende stukken moeten schrijven. Het advies is vanuit dit beeld: kies goede lijsttrekkers, maak verschilmakende partijprogramma's, zorg voor urgentiebesef bij kiezers, organiseer scherpe interviews op de regionale televisie.

Volgens de onbezorgde visie is er niets aan de hand. De politieke belangstelling van burgers daalt niet, alleen het automatisme van stemmen is weg. Zich druk maken over een dalende opkomst is zinloos. Een provincie heeft alternatieven om zich van legitimiteit te verzekeren, zoals interactieve beleidsvorming. De opkomst is bovendien veel hoger dan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en dat schaffen we ook niet af. Voor waterschappen geldt hetzelfde. Provincies blijven bestaan, er is juist een nieuwe provinciale dualiseringswet in behandeling en de Eerste Kamer moet tenslotte ook gekozen worden. Vanuit deze optiek is provinciebesturen aan te raden: stimuleer de opkomst niet met folders en spotjes. Het is weggegooid geld. Commissarissen moeten zichzelf niet de schuld geven van een lauwe opkomst, daar zijn politieke partijen voor verantwoordelijk. Zij moeten om kiezers knokken. Een beetje meer zou best mogen. In Gelderland kan een partij zich toch wel profileren op de 'risk society', de toenemende risico's van hoog water en uitvallende stroom. In Zuid-Holland kan toch best iemand het verdwijnen van het Groene Hart, die totempaal, verdedigen. Provinciale ambtenaren snakken ernaar. Dat vergroot tevens de speelruimte voor nieuwe ruimtelijke oplossingen.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

De risicosamenleving

Op de verjaardag van Sinterklaas viel in de vroege morgen bij driehonderdduizend inwoners van Rotterdam en verre omgeving de elektriciteit uit, terwijl zich elders stroomdips voordeden. De aanleiding was een botsing van een heftruck met een bovengrondse transportleiding voor elektriciteit. Daardoor werd het openbare leven in een deel van het Rijnmondgebied stilgelegd. Het treinverkeer in geheel Zuid-Holland stond stil, trams reden niet meer en stoplichten werkten niet langer. In het centrum van Rotterdam viel de stadsverwarming uit en het mobiele telefoonnetwerk lag gedeeltelijk plat. Het Dijkzigt ziekenhuis moest overschakelen op een noodaggregaat en kranten werden elders gedrukt. Het gemeentehuis was wel open, maar van reguliere dienstverlening was geen sprake. De bussen waren overbelast en op bepaalde scholen werd de lesorde verstoord. Na enkele uren keerde de stroom in delen van de stad weer terug, minderde de verkeerschaos, konden winkels weer open en scholen weer het normale lesprogramma vervolgen.

In 2002 deden zich al meer dan dertig grotere stroomstoringen voor

Een incidentele stroomstoring heeft dus grote en veelsoortige gevolgen. Keteneffecten treden ook op bij gastransportbreuken of haperingen in de waterdistributie. Vroeger waren de haperingen in de energiedienstverlening wat minder, maar was het niveau ook lager. Nederland was ruim veertig jaar terug minder druk en minder kwetsbaar. Destijds konden de meeste burgers de woning nog met de kolenkachel verwarmen. Toen werkte het fornuis, de typemachine en de telefoon nog zonder stroom. Tegenwoordig kunnen de centrale verwarming, de keramische kookplaat, de isdn-telefoonlijn, de computer, het onderwijslokaal, de winkelbeveiliging en het railvervoer niet zonder elektriciteit.

Nu zult u misschien zeggen dat de stroom toch maar zelden uitvalt? Het is maar wat je zelden noemt. In 2002 deden zich al

meer dan dertig grotere stroomstoringen voor. In geval van een calamiteit treedt direct ontregeling op. Noodscenario's moeten uit de kast komen en de communicatie moet slim op gang worden gebracht. Burgemeester Job Cohen meldde onlangs tweemaal rechtstreeks in het televisieprogramma Barend & Van Dorp stroomuitval in een deel van Amsterdam. Dat was een noviteit. Het vervelende van een stroomstoring is namelijk dat een advies uit de crisistheorie – informeer direct de bevolking om onrust te voorkomen – niet kan worden toegepast. De betrokken slachtoffers zijn immers onbereikbaar. Blijkbaar gokte Cohen op informatieverstrekking langs een omweg, zoals via een op gang komend sms-berichtenverkeer want sms'jes kunnen stroomgestoorden, als ze geen digibeeft zijn, wel ontvangen. Denk niet dat stroomuitval het enige actuele veiligheidsrisico is. Onlangs kon Vaals bijna een dag niet over water beschikken.

Wie stroomuitval, computerstoringen op het spoor en de 'drooglegging' van Vaals wil duiden, komt uit bij de theorie van de risicosamenleving. Nederland heeft met toenemende veiligheidsrisico's in de publieke dienstverlening te maken. Tot nu toe ging de aandacht van politici vooral uit naar een beperkt veiligheidsconcept van fysieke veiligheid in de vorm van terrorisme, geweld en andere misdrijven. Er is evenwel sprake van toenemende andere risico's op het gebied van veiligheid in brede zin: de continuïteit van levering van elektriciteit, gas en water, en railvervoer via het spoor. Bij al deze distributieve diensten is sprake van een kans op haperende capaciteiten en verbindingen. Dat kunnen we niet hebben. Privatisering kan de problemen verergeren, want de uitkomst daarvan is vaak een verminderde aandacht voor onderhoud en noodvoorzieningen. Ik kan er daarom niet omheen: er is dringend behoefte aan een doordinking van de 'ketenrisico's van de risicosamenleving vanuit een breed veiligheidsconcept'. Dat plan ontbreekt tot nu toe, laat staan het verband tussen een eng en een breed veiligheidsconcept. Wie die relatie wel legt, komt uit bij de mogelijkheid om publieke voorzieningen met één ingreep lam te leggen. Ik zie daarom graag in het volgende kabinetsformatie en het komende regeerakkoord een bezinning op de kwaliteit van 'nul fouten'-organisaties. Het aantal stroomstoringen moet immers dalen. De Nederlandse elektriciteits-, gas- en waterleidingsector moet nadrukkelijk op veiligheidsrisico's en aanwezigheid van noodscenario's worden doorgelicht. Tot nu toe hebben Nederlandse kabinetten hiervoor onvoldoende aandacht gehad.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.