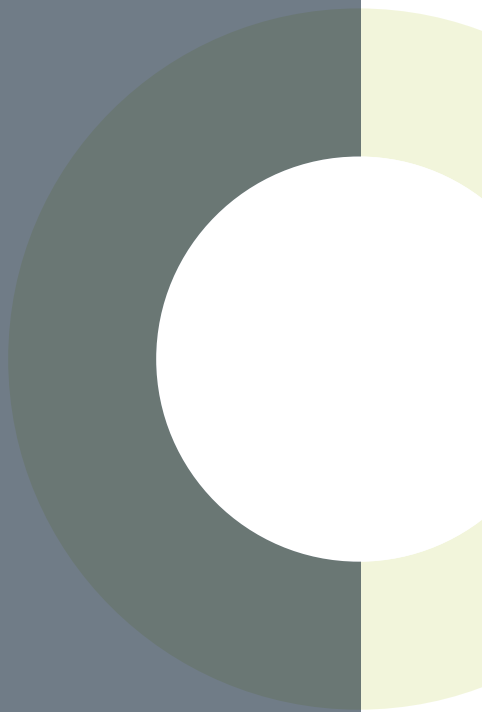
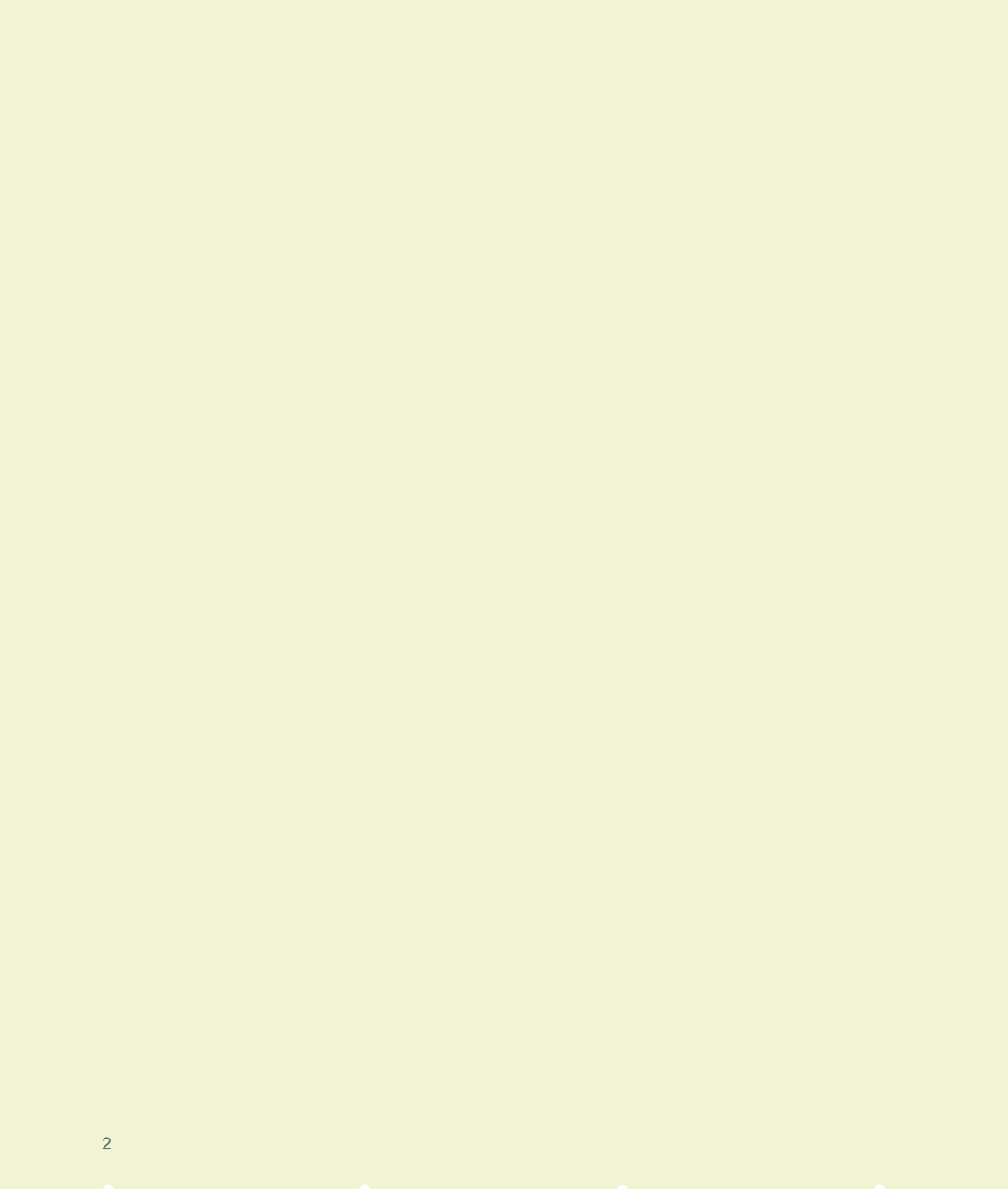


Jaarboek Vereniging van Griffiers 2008

De waan van de dag:

schade, schoonheid en scheppende kracht





Het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers behandelt thema's die de democratie in het algemeen aangaan en die gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de beroepsgroep bestaande uit raads-, staten- en kamergriffiers. Het wordt gratis gezonden aan de leden van de vereniging.

**Uitgave:**

Sdu Uitgevers, Den Haag

ISBN 978 90 12 12857 5

NUR 780

Vierde jaargang

**De redactie**

prof. dr. J.Th.J. van den Berg, voorzitter

mw. mr. A. M. van Omme

mw. M.F. Stein

drs. J. Vis

**Redactiesecretariaat:**

Anouk van Nieuwenburg, Postbus 30435,

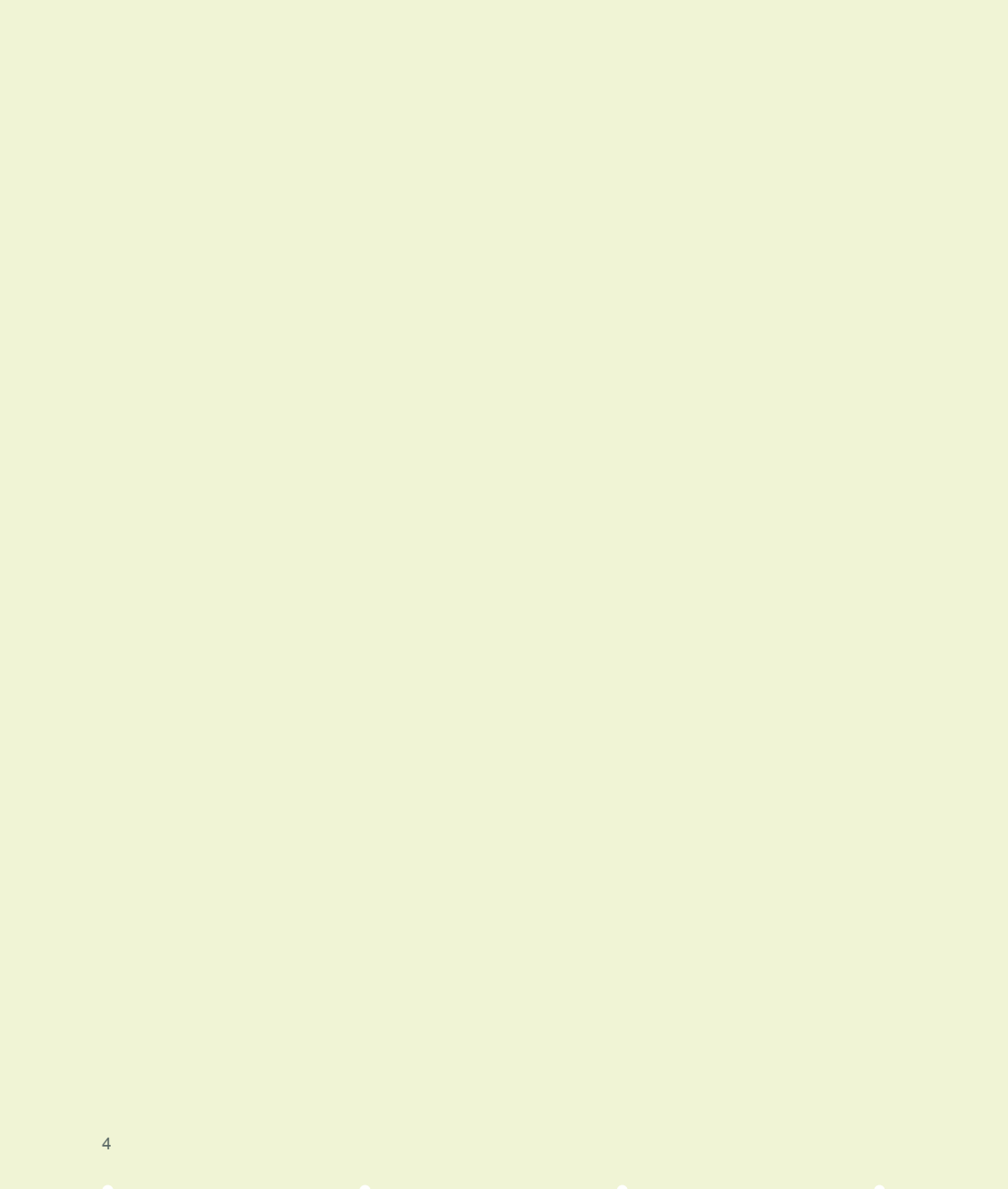
2500 GK Den Haag

telefoon (070) 373 82 12; [www.griffiers.nl](http://www.griffiers.nl),

[vvg@vng.nl](mailto:vvg@vng.nl).

Losse exemplaren zijn verkrijgbaar bij het redactiesecretariaat voor 10 euro per deel

Het jaarboek is mede mogelijk gemaakt dankzij de sponsors van de VvG: Ernst & Young, P&O Services Groep, NotuBiz en BMC.



*Woord vooraf*

**De waan van de dag: schade, schoonheid en scheppende kracht** 7  
J.Th.J. van den Berg

**De strijd om het publieke vertrouwen** 11  
J. Wallage

**Laatste waarschuwing van de burgemeester** 23  
J.M. Pekelharing

**Moderne informatievoorziening en lokaal burgerschap** 31  
M. Flipse

*Column: De waan van de dag*  
**‘Ontaarding van parlementaire zeden’** 39  
J. Schinkelshoek

**Het baas-slaafmodel** 41  
W.B.H.J. van de Donk

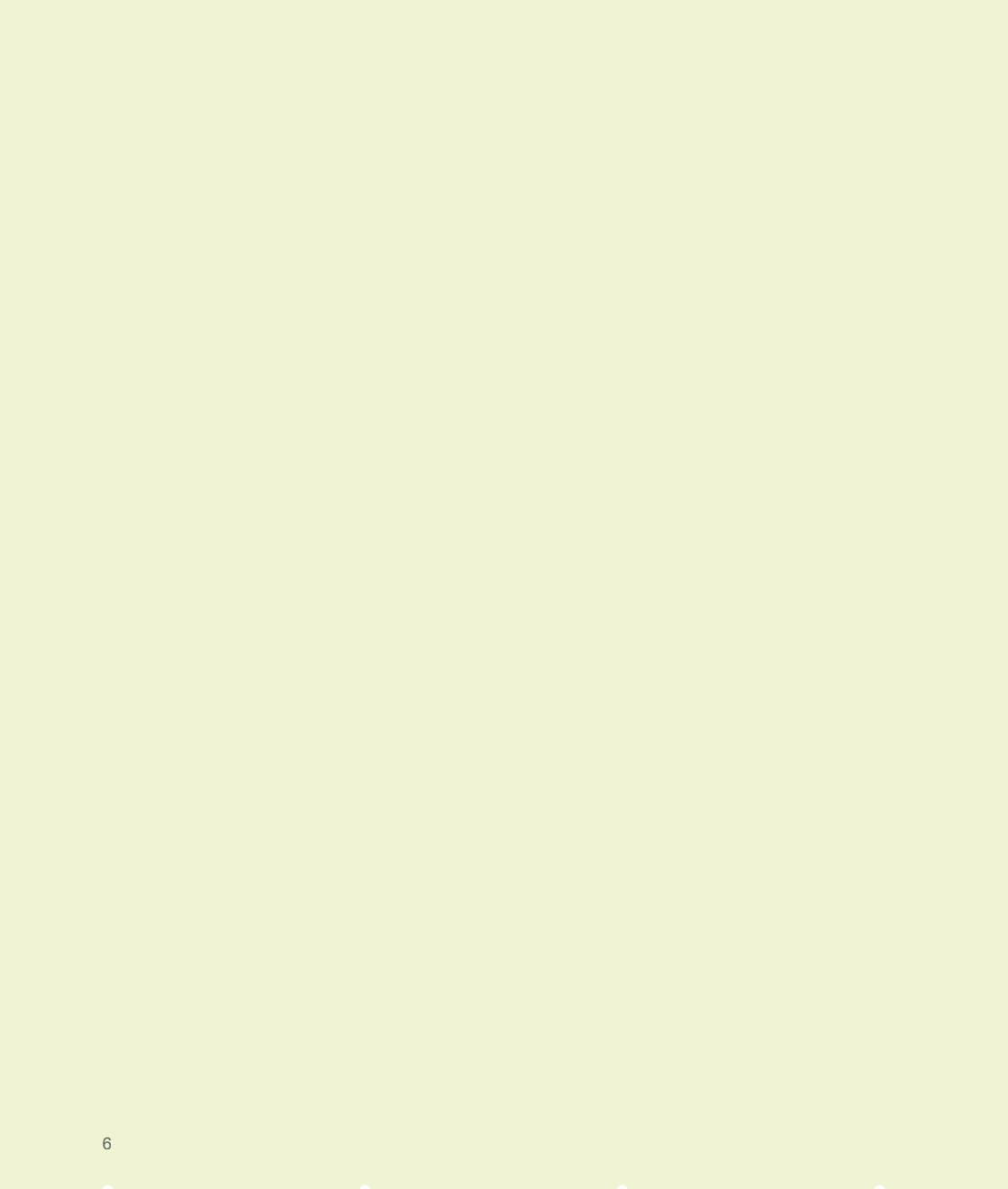
**Gesprek van M.F. Stein en A. Stordiau** 47  
T. Ehrami

**Negen maanden waarnemen in de Tweede Kamer** 55  
I. van Erp en J. van Marion

*Column: De waan van de dag*  
**Kritiek op de duale raad – mag het een beetje constructiever alstublieft?** 61  
E. Meurs

**Europa en het gevecht tegen de waan van de dag** 63  
F.N.M. Hilterman

**De staatsman en het zegenrijke ongeval** 77  
J.Th.J. van den Berg



## De waan van de dag: schade, schoonheid en scheppende kracht

Het is voor geëngageerde burgers, bestuurders en vooral voor ambtenaren een aanhoudende bron van ergernis: die terreur van de 'waan van de dag'. Waar gaat het nu helemaal over? Wat is dit voor samenzwering tussen domme, soms zelfs kwaadaardige journalisten en dito politici? Houden wij nog tijd over voor de belangrijke zaken? In zijn inleidende artikel van dit Jaarboek spreekt Jacques Wallage daarover behartenswaardige woorden: 'Media-hypes werken spindoctoring in de hand en omgekeerd. Ze vormen een fatale wisselwerking. Het slechte gedrag van de één lokt het slechte gedrag van de ander uit.' Waarmee wij midden in het thema terecht zijn gekomen van dit jaarboek.

De waan van de dag, zo erkent ook Wallage, lijkt beslissend voor de betrekkingen tussen politicus, journalist en burger. Hij laat echter zien dat de werkelijkheid een stuk ingewikkelder in elkaar zit en dat openbaar bestuur en massamedia zo hun eigen problemen van onderlinge concurrentie en levensbehoud ondervinden, daarmee ook moeten zien te leven en intussen toch hun werk doen. Daarbij moet visie het opnemen tegen reputatie, moet inhoud het opnemen tegen lees- of kijkcijfers. Wat alles nog interessanter maakt is, dat de overheid, maar ook de politieke partij, meer en meer het rechtstreekse contact gaat zoeken met de burger buiten de traditionele communicatiemedia om. Eigenlijk, zo zegt Wallage, gebeurt dat nog lang niet genoeg en vrezende de bestuurder en de partij de reacties van hun publiek meer dan dat zij die weten te waarderen en vooral aan te wenden.

Van dat rechtstreekse communiceren tussen bestuur en burger moet de journalist nog immer niet heel veel hebben. Hij moet zijn eigen positie en eigen taak daarin opnieuw zien te bepalen. Het overzichtsartikel van Pekelharing over regionale dagbladen en lokale nieuwsbladen wijdt daarover uit. Opvallend is dat het nieuwsblad, dat vaker dan de traditionele krant zijn lezers laat 'meeschrijven', aan de winnende hand lijkt te zijn. Flipse vult dat in zijn betoog aan met voorbeelden van geslaagde rechtstreekse uitwisseling waarin ontvanger en zender van rol weten te wisselen als dat van pas komt.

Jan Schinkelshoek, lid van de Tweede Kamer en oud-journalist, sluit dit deel af met zijn bekommernissen over de waan van de dag. Als iemand ervaringsdeskundige is, zowel aan de ene kant van de lijn als aan de andere, dan is hij het.

Bij het afscheid van Wim Deetman als voorzitter van de VNG had de voorzitter van de WRR, prof. dr. Wim van de Donk, het ook over wanen, maar dat waren weer andere dan die van politiek en journalistiek. Ook ambtenaren die zich daaraan ergeren blijken hun eigen 'bedrijfsmatige' wanen, respectievelijk modes, te kennen en te koesteren. Waarmee zij het goed en zorgvuldig functioneren van de overheid ernstig weten te beschadigen. Het is de jaarlijkse zorg geworden van de vice-president van de Raad van State, mr. Herman Tjeenk Willink, maar het blijkt evenzeer die van Van de Donk.

Is het ook een waan om alle politieke en bestuurlijke handelen te zien in termen van communicatie en *public relations*? Soms ben je geneigd het te denken, maar in een gesprek tussen redacteur Marion Stein, tevens griffier van de Haagse gemeenteraad, en directeur communicatie van Justitie, Annemarie Stordiau, blijkt het allemaal alweer een stukje ingewikkelder.

Het parlement (en anders de gemeenteraad) wordt altijd beschouwd als de vleesgeworden waan van de dag. Het is opmerkelijk om te zien hoe twee jonge en gedreven ambtenaren van OCW, die negen maanden het werk deden van de commissiegriffiers van Onderwijs in de Tweede Kamer geleidelijk van gedachten zijn veranderd. Zij zijn als twee *Alices in Wonderland*, die tot de ontdekking komen dat er een eigen rationaliteit schuilt in de werkwijze van de Tweede Kamer en haar leden. Niet iedereen kan dat avontuur zelf ondernemen; des te belangrijker is het van de ervaringen van deze 'tijdelijke griffiers' op het Binnenhof te leren.

Als er iets buiten de waan van de dag blijft, is het Europa en zijn politieke instellingen. Alsof het irrelevant zou zijn wat daar gebeurt, terwijl ons betere ik wel beter weet. Frank Hilterman, met vele jaren ervaring in de belangenbehartiging van gemeenten in Brussel, vertelt waar het om gaat. Zo wordt



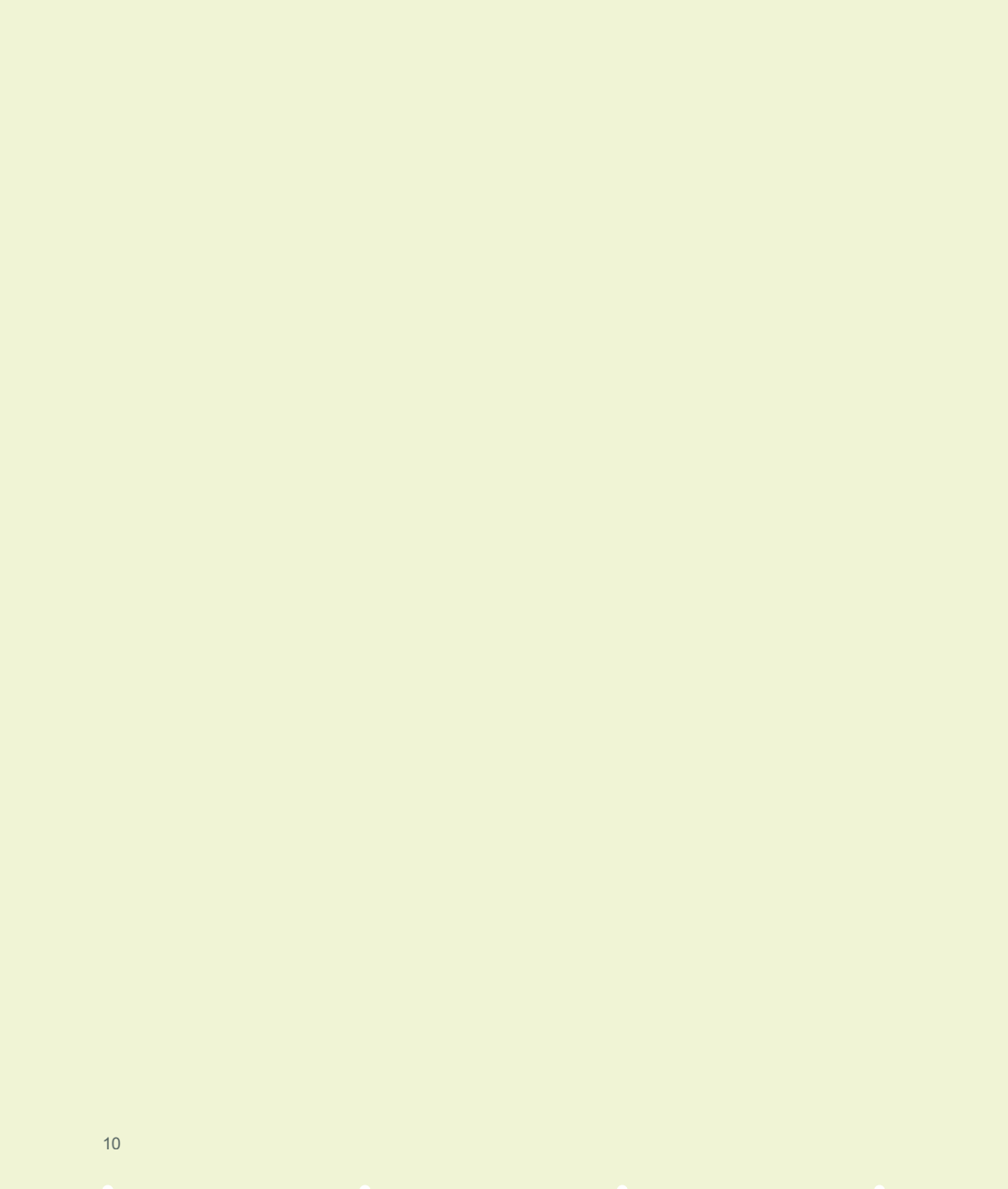
zichtbaar dat het werk in de luwte van mediabelangstelling en politiek gehijg zijn schaduwzijden heeft maar ook zijn discrete charmes.

Of het nog niet genoeg is, ondergraaft J.Th.J. van den Berg in het slotartikel alle vrome gedachten over visie, planvorming en programmatisch werken door te laten zien, dat grote en ver reikende politieke beslissingen vaak afhankelijk zijn van min of meer ernstige ongevallen, die burgers en politieke leidslieden met de neus op de werkelijkheid drukken. Sterker nog, dat politici dikwijls moeten wachten totdat zulk zegenrijk ongeval plaatsvindt. *So much for Public Administration*, zou men bijna zeggen.

Daarvóór heeft Eric Meurs, griffier in Smallingerland, in zijn column al volhardend geprobeerd de raadsleden en hun griffiers, die doorgaans de storm van de kritiek over waan en mode over zich heen krijgen, een hart onder de riem te steken.

De waan van de dag: hij kan veel schade aanrichten, zo blijkt uit alle bijdragen aan dit jaarboek. Maar er is niet alleen schade: er zit een zekere schoonheid in, vooral wanneer je hem weet aan te wenden. Het bijbehorende ongeval kan zelfs zegenrijk werk doen. Of dat aan de ergernissen van wie een beetje orde in het bestuur wil een einde weet te maken..?

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg,  
voorzitter redactie



# De strijd om het publieke vertrouwen

Drs. J. Wallage

## De strijd om het publieke vertrouwen

Wie een stad bestuurt, een fractie voorziet, een kabinet vormt, leiding geeft aan een departement, kortom: wie onderdeel is van het publieke bestuur, kent het moment. Terwijl de vergadering voortduurt, brengt iemand de avondkrant binnen. Hier en daar leidt een sms'je de aandacht van de gesprekspartners af. Een blackberry wordt al dan niet achter de hand plotseling geraadpleegd. De actualiteit, de werking van de publieke ruimte, slaat toe. Mensen worden boos, nerveus of komen tenminste met vragen die ze enkele minuten daarvoor nog niet hadden. De politieke realiteit in de vergadering verandert. Het gesprek kan nog zo serieus zijn voorbereid, er kunnen nog zulke onderbouwde stukken ter tafel liggen, één brutaal interview, één ongelukkige uitlating, één iets te drastisch ingenomen positie en niets is meer zoals het was. Een compromis, dat net nog voor het oprapen lag, is opeens niet meer haalbaar. Kostbare uren verstrijken voor de verwarring, die de media hebben veroorzaakt, weer een beetje is uitgewoed.

Als colleges vallen, fracties scheuren, wethouders of burgemeesters aftreden, kun je er vergif op innemen dat de publiciteit een grote rol heeft gespeeld.

Natuurlijk, er zijn ook altijd onderliggende factoren, niet de laatste druppel heeft immers de emmer gevuld. Maar als de verhoudingen verstoord raken, mensen samen niet meer verder kunnen, vormen in het openbaar gesproken woorden (al dan niet correct weergegeven) een belangrijke oorzaak.

Vanwaar nu deze extreme gevoeligheid voor hetgeen zich in de media afspeelt? In de krant van vandaag wordt morgen toch echt de vis verpakt. En radio en tv zenden de volgende dag weer een nieuwe overheidsblunder uit. Waarom dat alles niet met iets meer distantie gedragen? Waarom de feiten niet iets koeler laten spreken?

In de publieke ruimte werven publieke bestuurders om vertrouwen. Niet alleen omdat er uiteindelijk weer verkiezingen komen en zij hopen dat hun partij goede resultaten boekt. Maar ook omdat hun reputatie in die publieke ruimte wordt gemaakt én gebroken. Hun effectiviteit hangt uiteindelijk af van de mate waarin zij hun reputatie weten te vestigen, te hoeden en te versterken. En

natuurlijk is er de ijdelheid, die geen mens vreemd is en zeker niet de mannen en vrouwen die het publieke ambt hebben gekozen. Maar het indringende gevoel wordt niet zozeer door die krassen op de eigen ziel veroorzaakt, maar door de politieke consequenties die de ongewenste publiciteit heeft.

### **De dubbele verantwoording**

In zekere zin verantwoordden de publieke bestuurders zich in twee richtingen, jegens de volksvertegenwoordiging en jegens het bredere publiek, de burgers. En uiteindelijk gaat het minder om de formele instemming van de meerderheid in parlement of gemeenteraad, maar om de vraag of de burgers overtuigd worden. En het is dit proces van overtuigen, dat weliswaar formeel moet landen in de besluitvorming van de volksvertegenwoordiging, maar materieel elke keer gewonnen moet worden in waardering, of tenminste begrip van de burgers.

Het openbaar bestuur vindt het vaak moeilijk deze dubbele afhankelijkheid te erkennen. Toen de staatscommissie Toekomst Overheidscommunicatie,<sup>1</sup> waarvan ik voorzitter was, rapport uitbracht, werd meteen, zowel vanuit het kabinet als vanuit de Kamer, stelling genomen tegen één van de uitgangspunten van de argumentatie van de commissie, namelijk dat in de publieke ruimte om vertrouwen wordt geworven. Nee hoor, zei het kabinet, wij leggen verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. En ook vanuit de Kamer werd op dit punt kritisch gereageerd. Hoe belangrijk het publieke debat ook is, de regering legt verantwoording af in de Kamer en nergens anders.

'Dream on,' zou een passende reactie van de commissie zijn geweest. Want als dat waar zou zijn, zou de invloed van hetgeen wordt geschreven en uitgezonden nooit zo groot kunnen zijn. Dan zou de politiek ten opzichte van de media aanzienlijk meer autonomie tonen dan nu het geval is.

De invloed van De Volkskrant van dinsdagochtend op de feitelijke besluitvorming in de PvdA-kamerfractie, de stormen die één interview in De Telegraaf binnen de VVD-fractie doen opsteken, wijzen op een volstrekt andere realiteit. En ook lokaal zijn er legio voorbeelden van een fatale wisselwerking tussen media en politieke besluitvorming. Het aftreden van burgemeester Ouwerkerk van Groningen na de rellen in het Oosterpark kwam niet voort uit

1 'In dienst van de democratie', het rapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001).

## De strijd om het publieke vertrouwen

het verliezen van de steun van de meerderheid van de raad (die hij behield), maar uit zijn oordeel dat een brede steun nodig was gezien de wijze waarop zijn positie in de publieke ruimte onder schot was komen te liggen.

Het gaat bijna altijd om de situatie in de volksvertegenwoordiging én om de manier waarop de bevolking rechtstreeks (via de media) is geïnformeerd. En dat op twee borden tegelijk wordt geschaakt, formele verantwoording aan de gekozenen en rechtstreekse verantwoording richting burgers, is ook volstrekt begrijpelijk. De volksvertegenwoordiging houdt als vooruitgeschoven post van de burgers zelf de publieke opinie ook scherp in de gaten. Onrust in de stad, aanhoudende kritiek op een wethouder of een heel college, werkt door in de beoordeling van het dagelijks bestuur. Hoewel zij voor vier jaar een mandaat hebben, piekert geen verstandig raadslid erover zich af te sluiten voor hetgeen dagelijks als signalen vanuit de stad tot hem komt. Welnu, zo goed als de volksvertegenwoordiging de vinger permanent aan de pols van de publieke opinie houdt, zo goed moet ook het dagelijks bestuur ervoor zorgen dat burgers kunnen overzien waar men op het stadhuis mee bezig is, waarom dat gebeurt en of men daar een beetje vertrouwen in kan hebben. Sterker nog, sinds het rapport van de Commissie Biesheuvel en het tot stand komen van de Wet Openbaarheid Bestuur (de WOB) is het een plicht van de overheid de burger rechtstreeks te informeren over inhoud en achtergronden van het beleid.

### **Wie 'maakt' het nieuws?**

Nu is de werkelijkheid complexer en innerlijk tegenstrijdiger dan deze eerste, wat simpele verkenning doet vermoeden. Want niet alleen brengen de media nieuws, ze maken het ook. En niet alleen licht de overheid de burgers voor, ze lichten ze ook wel eens beentje. In de slag om de publieke ruimte kleurt de overheid de eigen informatie zo bij dat reputatiebescherming het wel eens wint van de feiten.

De media bepalen zelf wat nieuws is, hun onderlinge concurrentie leidt tot uitvergroten, de overheid wapent zich in die werkelijkheid met een groeiende inzet om de berichtgeving positief bij te kleuren. Media-hypes werken spindoctoring in de hand en omgekeerd. Ze vormen een fatale wisselwerking. Het slechte gedrag van de één lokt het slechte gedrag van de ander

uit. Geleidelijk ontstaat tussen politiek en media normloos gedrag, *free for all* of tenminste *à la guerre comme à la guerre*.<sup>2</sup>

De relatie tussen bestuur, volksvertegenwoordiging en media is ook daarom zo complex omdat de media zelfstandig beoordelen wat nieuws is. Veel van wat de overheid doet is voor de burger weliswaar interessant, maar daarmee nog geen nieuws. En goed nieuws is geen nieuws. Het is tijdens persconferenties een sport te kijken wanneer er door journalisten wordt geschreven en wanneer er alleen maar wordt geluisterd. Veel van wat wethouders willen vertellen valt ter plekke door de zeef van de actualiteit. Het is niet zo zinvol je daarover op te winden, journalisten weten prima welk stukje uiteindelijk de krant haalt. Dat is hun vak en in de selectie uit hetgeen wordt aangeboden zit ook de leesbaarheid en aantrekkelijkheid van het medium, niets zo onleesbaar als advertentiepagina's waarin de gemeente zelf voor krant speelt. Belangrijker is te beseffen dat de route van stadhuis naar burger niet uitsluitend loopt via krant, radio en tv. Er is overleg, wijkbezoek, directe communicatie in een dialoog met diegenen om wie het gaat. Er zijn wijk- en buurtkranten, die het nieuws rond hun gemeenschap anders wegen dan de professionele journalistiek. En bovenal, er is internet. Daarover later meer.

### **Goed nieuws is geen nieuws**

Maar eerst nog eens kritisch gekeken naar dat simpele 'goed nieuws is geen nieuws'. Neutraal is het politieke bestuur in dit vraagstuk natuurlijk niet. Toen minister-president Cals zich ooit beklaagde over het feit dat de media alsmaar negatieve aspecten van zijn werk belichtten, maar geen aandacht gaven aan die prachtige voorjaarsbloemen in de tuin van het Catshuis, deed hij dat omdat het voor een politicus kwetsbaar is steeds negatief in het nieuws te zijn. Zijn uitspraak leverde een prachtige foto met krokussen op in één van de kranten, maar ook het inzicht dat een vrije pers een wezenlijk onderdeel is van een levende democratie en dat de rollenscheiding daarbij van groot belang is. De politiek gaat niet over de selectie, de journalistiek wel. Je hoeft maar een paar dagen in een ondemocratisch

2 Zie voor een uitvoeriger beschrijving: 'Probeer het eens met de waarheid', mijn openbare les bij het aanvaarden van het bijzonder lectoraat in de overheidscommunicatie, Hogeschool Utrecht (2006).

## De strijd om het publieke vertrouwen

land te zijn, waar de kranten vol staan met de goede daden die de regering nu weer onderneemt, om te beseffen dat in die autonome subjectiviteit van de media een wezenskenmerk van onze democratie zit. Niet makkelijk, wel heel erg nodig.

Nu gaat de eerbied aan overheidszijde voor dit feit niet zover dat men de selectie laat voor wat hij is. Integendeel. Veel voorlichtingswerk richt zich op het beïnvloeden van de media-agenda. De montere aankondiging per persbericht van allerlei handelingen ('wethouder slaat eerste paal') is ook geen neutrale feitelijkheid, maar probeert de aandacht van de media te vangen. Het informele 'ik heb iets voor je' waarmee menig journalist vanuit een stadshuis wordt benaderd, is ook geen liefdevol hulpbetoon, maar zichtbaar eigenbelang. Dat gaat soms over in onverhulde manipulatie. Politici die onder druk staan leiden graag de aandacht af naar iets geheel anders. En lang niet altijd zo onschuldig als de voorjaarsbloemen in de tuin van het Catshuis...

Om de aandacht af te leiden stichten Amerikaanse presidenten soms elders in de wereld brand als ze in eigen land kopje onder dreigen te gaan.

### **De vrije pers laat zich niet sturen**

De selectie van het nieuws is niet het enige instrument waarover journalisten beschikken. De duiding van alle beschikbare informatie is er ook één. Vanuit de politiek bezien niet makkelijk te accepteren, maar ook hier geldt: een vrije pers schrijft op en zendt uit wat, maar ook hoe ze wil.

Die duiding behoort gericht te zijn op het geven van inzicht, maar kan makkelijk over gaan in kleuring en eindigt soms in regelrechte manipulatie. Net als bij de overheid dus.

Het is opvallend hoezeer aan beide kanten van de streep authentieke professionaliteit kan bestaan, maar evenzeer vrij systematische schending van de normen en waarden, die er wel degelijk zijn. En als media en politiek gaan reageren op elkaars meest slechte gedrag is het einde zoek. Dan gaan journalisten nieuws maken in plaats van het te brengen en politici richten *war-rooms* in en gedragen zich ook zo.

### **Het nieuws heeft steeds meer haast**

Dat journalisten niet alleen nieuws brengen, maar soms ook maken, dat de overheid niet alleen informeert maar ook manipuleert, heeft alles te maken

met de druk waaronder beide ‘partijen’ staan. Oplage en kijkcijfer vormen in een sterk competitieve markt belangrijke indicaties voor succes. Goed zijn en niet gelezen worden, mooie programma’s maken, maar onvoldoende kijkers trekken is voor de professionele beoordeling van het werk van journalisten niet behulpzaam. Als al niet in directe zin wordt afgerekend – bijvoorbeeld door het stopzetten van een tv-programma bij slechte kijkcijfers –, de status van de journalist wordt wel degelijk beïnvloed door het succes of het gebrek daaraan van zijn programma. En meer nog dan aan kwaliteit wordt succes gemeten aan de feitelijke belangstelling. In de selectie van items speelt de vraag ‘trekt dit kijkers?’ een wezenlijke rol. Koppen in kranten, de manier waarop met foto’s wordt omgegaan, de suggestie van *breaking news*, het maakt dat de ruimte om te brengen wat men wil (en hoe men het wil!) zeker wordt ingeperkt.

Deze beperking van de professionele autonomie kent ook een technologische dimensie. De snelheid waarmee nieuws zich verspreidt heeft door veranderende techniek een geheel nieuwe dynamiek gekregen. Een item dat groeit in een lokale of regionale context verspreidt zich via meerdere kanalen razendsnel. De mogelijkheden om informatie, tekst en beelden te verzamelen met mobiele dragers, zodat elke afstand moeiteloos kan worden overbrugd, maakt dat de concurrentie nooit slaapt. De commerciële betekenis van zenders, omroeporganisaties, kranten en tijdschriften maakt dat marktposities scherp in de gaten worden gehouden. Hoofredacteuren zijn soms niet van directies te onderscheiden, zo zwaar is de continuïteit van media in het geding.

Dit tegelijkertijd sneller én commerciëler – dat wil zeggen klantafhankelijker – worden van de media, heeft basale regels van autonoom uitgeoefende professionaliteit onder druk gezet. Wie te lang bezig is zijn feiten te checken mist een primeur. En dus gaan zelfs kwaliteitskranten met enige regelmaat de mist in als het om de feiten gaat. Dit vernauwde blikveld, waarin concurrentieverhoudingen dominant worden, speelt niet alleen nationaal. Regionale kranten willen regionale radio en tv aftroeven – en andersom. Zelfs wanneer van echte marktwerking helemaal geen sprake is, bijvoorbeeld bij publiek gefinancierde regionale omroepen, valt op hoezeer de hectiek de basisregels (scheiding van feiten en commentaar, checken van gegevens, hoor en wederhoor) onder druk



## De strijd om het publieke vertrouwen

zet. Voor het gevoel van de politieke bestuurder horen de media elke dag wel klokken luiden, terwijl er geen klepel in zicht is...

### **De politiek doet vrolijk mee**

Maar de politiek is geen neutrale waarnemer van deze ontwikkeling, ze speelt er een actieve rol in. Zo goed als zich in de werk- en leefomstandigheden van journalisten wezenlijke wijzigingen hebben voltrokken, zo zijn ook in de politiek de regels van het spel aan diepgaande veranderingen onderhevig. De belangrijkste is zonder twijfel dat de vaste binding tussen partijen en burgers steeds losser wordt. Grote groepen kiezers veranderen makkelijk van partij. Van een duurzame band is steeds minder sprake. Gekozen worden en de tijd nemen je programma uit te voeren zonder voortdurend bezig te zijn met de volgende peiling, de volgende verkiezing, is weinigen meer gegeven. Natuurlijk, deze blik op het oordeel van de kiezer is nooit afwezig geweest. Maar de fluïditeit in de opvattingen van burgers maakt het politieke bestuur beslist kortademiger. Ook hier heeft de technologie zijn eigen invloed op de dynamiek. Opiniepeilingen begeleiden de politiek al vele decennia. Maar de verfijning in de techniek, snelheid, maar zeker ook in mogelijkheden, heeft een eigen invloed. Focusgroepen bijvoorbeeld bieden steeds betere mogelijkheden om effect en betrouwbaarheid van het eigen optreden te registreren, te onderzoeken en ervan te leren. Wat is begonnen als een hulpmiddel bij campagnes, eens in de vier jaar, lokt nu vaak permanent campagnegedrag uit. De slag om het publieke vertrouwen domineert (net als in de journalistiek) de keuze van onderwerpen, de aandacht die er bestuurlijk aan wordt besteed. Met als keerzijde een structurele verwaarlozing van onderwerpen, die politiek als onvoldoende sexy worden gezien, tot het moment dat (bijvoorbeeld) verwaarloosde dijken door een overstroming een actueel thema zijn geworden.

### **De stem des volks telt!**

Nu is het wel tijd ook de positieve kant van deze turbulentie in media en politiek te belichten. Want die is er wel degelijk. De burger is geen buitenstaander meer in deze wisselwerking tussen journalisten en politici. Als de temperatuur in de berichtgeving oploopt, kreunt het bestuur wel onder alle aandacht, maar de burger (die politici zo zeggen te missen in het debat) veert op. Via e-mail en

praatprogramma's, lokaal, regionaal en nationaal laat hij zijn stem horen. Zeker, ook daar is vaak de nuance zoek en de reacties op menige site doen een rechtstreekse aansluiting op het riool vermoeden. Maar toch... Het is niet alleen opwinding en oververhitting. Niet zelden leggen burgers hun mening zo goed onderbouwd voor dat menig bestuurder zijn ambtenaren te lijf gaat met informatie die hem ongevraagd vanuit de samenleving werd toegezonden. Kloppen onze feiten wel? Heeft die e-mailschrijver niet gewoon gelijk? Opeens beschikken de politieke bestuurders niet alleen over ambtelijke adviezen, maar via de mail meldt zich een heel legioen aan deskundigen. En net als met het commentaar op de voetbalwedstrijd in het stadion: er is veel onzin bij, maar vaak ook rake reacties, die je aan het denken zetten.

Het goede nieuws is dus dat de stem des volks juist dankzij de turbulentie in de media meer en vaker gehoord wordt.

Er zou meer goed nieuws zijn te melden in deze analyse wanneer de overheid zelf de nieuwe media (die inmiddels volledig zijn ingeburgerd) gericht, actiever en enthousiaster zou gebruiken. Eerst onlangs begon mijn eigen stad gericht te investeren in de informatiestroom die bewonersorganisaties op hun wijk-websites zelf organiseren. De meeste gemeentelijke informatie ging tot dusver ongesorteerd de media in. Diensten namen niet de moeite hun informatie gericht aan te leveren op het niveau waarop burgers het meest geïnteresseerd zijn, dat van wijk of buurt. De wijk-websites waren blij met de gemeentelijke interesse, kopij is altijd welkom en de bezoekersaantallen van deze sites zullen zeker toenemen.

Iets dergelijks valt waar te nemen bij het 'uitzenden' van de raadsdebatten via het internet. Er kijken ten minste zo'n achthonderd burgers per raadsvergadering. Niet veel op 184.000 inwoners, zeggen de cynici. Maar vergeleken met die tientallen geïnteresseerden op de publieke tribune wel een vooruitgang.

### **Nieuwe kansen voor de overheid**

De burger is een redelijk kritische gebruiker van journalistieke producten. Al te grote koppen worden doorgaans met de nodige korrels zout genomen. De verschillende informatiestromen profiteren van het groeiend vermogen van burgers zichzelf een weg te banen tussen al hetgeen wordt aangeboden. De overheid hoeft te midden van deze onafzienbare hoeveelheid informatie niet in

## De strijd om het publieke vertrouwen

passiviteit weg te zakken. Er zijn inmiddels interessante ervaringen van eigen pogingen van publieke bestuurders de aandacht van hun burgers rechtstreeks te trekken, dat wil zeggen: zonder tussenkomst van de journalistiek. Zo zijn er vormen van wijktelevisie via het internet ontstaan waar de buurt zelf de communicatie met het bestuur zoekt en organiseert. En platforms waarop burgers het bestuur uitdagen. Het internet blijkt een fascinerende bijdrage aan het versterken van de democratie te kunnen leveren. Zo kozen Groningers na een publiek gevoerd debat het winnende ontwerp voor het nieuwe Huis voor Informatie en Geschiedenis, het Groninger Forum. Nieuws en duiding werden aan de vrije pers overgelaten, die daar fors in investeerde. Maar elke burger kon fysiek en virtueel de zeven schetsontwerpen bekijken én erover stemmen. Meer dan 20.000 Groningers brachten hun stem uit. Het heeft het draagvlak voor het Forumproject zonder twijfel versterkt.

### Lik op stuk

Dezelfde snelheid, die bijdraagt aan het vaak hybride karakter van de nieuwsvoorziening, maakt het ook mogelijk vanuit de overheid bezien lik op stuk te geven. Niet alleen naar de media, maar ook rechtstreeks naar de burgers. Het is opvallend hoe timide democratisch gekozen bestuurders toch nog vaak zijn. Wanneer de krant evident onjuist berichten brengt, corrigeren maar weinig gemeentebesturen de feiten rechtstreeks op hun site. Waarom eigenlijk niet? Als het ons om de burger gaat moeten we de feiten altijd voorrang geven. Natuurlijk, journalisten reageren op dergelijke correcties nog wel eens een beetje kribbig, ze zijn vaak ook niet gewend dat een ander over hun correcties gaat. Maar het internet geeft ons nu eenmaal de gelegenheid niet in een valse weergave van de feiten te berusten. De betekenis van de virtuele informatiestromen kan niet overschat worden. Weblogs van raadsleden en wethouders vormen voor de officiële journalistiek steeds vaker bronnen van nieuws. Maar ook de burger oriënteert zich minder eenzijdig op de professionele media. Veel burgers hebben geen abonnement meer op een krant. De online nieuwsvoorziening neemt gestaag toe. De vraag is: waarom gebruiken gemeentebestuurders die mogelijkheden toch nog zo beperkt? Waarschijnlijk komt dat omdat zij zelf, voor hun eigen reputatie, vooral afgaan op hetgeen in kranten en in (regionale) radio en tv over hen wordt geschreven en gezegd. Anders gezegd: ze

zijn maar beperkt online betrokken. In politiek opzicht lopen zij daarmee een groeiend risico. Zo zijn er veel aanwijzingen dat Hillary Clinton het van Barack Obama heeft verloren omdat zij de werving voor Obama in de publieke virtuele ruimte sterk heeft onderschat. Het is het verschil tussen het ontvangen van honderdduizend dollar als campagnebijdrage van één goede (rijke) geveer en het ontvangen van datzelfde bedrag van honderdduizend schenkers van één dollar. Hun namen vormen een belangrijke database waarmee rechtstreeks kan worden gecommuniceerd. Standpunten van Obama vinden zo hun weg naar de kiezer, zijn afhankelijkheid van hetgeen journalisten over hem schrijven neemt daardoor af. Het zou wel eens de voorbode kunnen zijn van een definitieve verschuiving van het hoofddaccent van de professionele journalistiek naar hetgeen burgers op het internet wisselen.

### **Een nieuwe werkelijkheid**

Politieke bestuurders, volksvertegenwoordigers en journalisten zitten in een aantal opzichten in hetzelfde schuitje. De technologie heeft een nieuwe werkelijkheid geschapen. Instituties die zijn ontstaan in een wezenlijk andere tijd staan voor een fundamentele heroriëntatie. Kranten, partijen, overheidsorganisaties, het gaat in wezen om verticale instituties die moeten functioneren in een steeds meer horizontaal georganiseerde samenleving.

Individuele burgers vinden hun weg steeds vaker zonder dat zij hun leven binnen één zuil, organisatie of omgeving willen laten afspelen. Kerk, partij en vakbeweging merken hoe moeilijk die vaste band voor veel van hun mensen is geworden. En ook de traditionele media ondervinden aan den lijve dat zij het net zo moeilijk hebben abonnees aan zich te binden als partijen kiezers. Wie krampachtig probeert het leven te houden binnen die verticale kolommen mist meestal de aansluiting op hetgeen in de horizontale werkelijkheid gebeurt. Die twee werelden bij elkaar brengen lukt soms, maar veel houvast kunnen de verticale instituties daar niet aan ontlener.

Ons organiserend vermogen moet zich steeds meer richten op het gewone dagelijks leven, waarin bijna zeventig procent van de bevolking regelmatig zijn weg vindt op het internet, waar de verbinding tussen pc, web, mail, radio, tv en mobiele telefonie razendsnel verbetert. Zonder de betekenis van een vrije pers voor een levendige democratie ook maar een moment uit het

## De strijd om het publieke vertrouwen

oog te verliezen, moet wel worden vastgesteld dat de eenzijdige oriëntatie op wat journalisten over de politiek schrijven snel verouderd raakt. Vanuit de journalistiek bezien dwingen de oprukkende informatiestromen tot hernieuwde belangstelling voor authentieke professionaliteit. Juist nu is respect voor de feiten, zorgvuldige duiding en selectie van het nieuws, die recht doet aan de feitelijke betekenis ervan, van levensbelang voor de media zelf. Nu de meeste informatie vrij onder handbereik is voor alle burgers moeten er zwaardere argumenten zijn om voor dat nieuws te betalen, of alleen maar andermans duiding te dulden. Die meerwaarde moet gelegen zijn in wat de journalistiek professioneel kan toevoegen aan hetgeen onbeperkt aan informatie voorhanden is. Onderzoeksjournalistiek, dieper gravende analyses, inzicht biedende verkenningen, het blijven cruciale aanvullingen op het intensieve, vrije verkeer van informatie via het internet. Dat de vaak feitelijke nieuwsvoorziening via de radio het ten opzichte van de kranten relatief goed blijft doen, kan een eerste indicatie zijn van een groeiend selectief vermogen van burgers.

### **Op zoek naar de burger**

De volksvertegenwoordiging ondertussen staat voor een geheel andere afweging, die ook alles te maken heeft met de botsing tussen verticale organisaties en de horizontale werkelijkheid. De techniek maakt allang een directe consultatie van burgers mogelijk. E-petitie is slechts een voorbode van interventies van onderop in de werkwijze van de gekozen volksvertegenwoordigers. Partijen weten steeds beter de weg op het internet, maar willen vooral overtuigen, reputaties veilig stellen en werven. Nog te weinig wordt de inbreng van burgers zo bevorderd dat zij als het ware virtueel aan tafel worden genood. De representatieve democratie voelt een soort huiver als het om meer directe vormen van participatie gaat. Interactief bestuur is nog maar mondjesmaat van de grond gekomen. Het lot van de rechtstreeks gekozen burgemeester is symptomatisch voor de terughoudendheid van de gekozenen als het om directe zeggenschap gaat. Het referendum wordt vooral als een noodremprocedure behandeld, waardoor de spanning met de vertegenwoordigende democratie alleen maar toeneemt.

Maar ook hier geldt dat de technologische mogelijkheden hun eigen politieke werkelijkheid scheppen. Als stemmen per sms een nationale hobby is

geworden bij Idols en andere populaire tv-programma's, hoe lang zou het dan nog duren voor politieke partijen de stem des volks per mobiele telefoon of e-mail echt gaan mobiliseren? Als bij noodsituaties e-mail-alert een geaccepteerde aanpak is, wat moet er dan eigenlijk nog gebeuren voordat in normale omstandigheden het oordeel van de burger systematisch een rol gaat spelen in het politieke debat en in de besluitvorming?

De aarzelende omgang vanuit de volksvertegenwoordiging met meer directe vormen van democratie kan alleen worden begrepen als een reactie binnen traditionele verticale instituties in een horizontaal functionerende werkelijkheid.

De burger heeft inmiddels wel ontdekt welk instrumentarium ter beschikking staat om de fricties met de verticale wereld aan de orde te stellen. Dat politieke groepen, die goed scoren in de peilingen, geen partijen meer zijn, maar 'bewegingen' is geen toeval. Maar het zou democratisch bezien wel erg riskant zijn de verbinding tussen de vertegenwoordigende democratie en de individuele burger vooral over te laten aan populisten, die weigeren zichzelf democratisch en controleerbaar te organiseren.

### **Tot slot**

Uiteindelijk stemmen burgers met hun voeten. De vlucht uit het midden van de politiek naar politici, die meer uitgesproken standpunten verkondigen, kan ook worden begrepen als een dringende behoefte aan communicatie. Gehoord willen worden is misschien wel dominanter dan gelijk willen krijgen. Politieke meningsvorming vindt nog vaak in partijbolwerken plaats. Maar de burger leeft allang in netwerken. De selectie van volksvertegenwoordigers geschiedt vooral binnen gesloten circuits. Maar de kiezers gaan voor bewegelijkheid. Veel stadhuizen staan nog op 'zenden'. Maar hun burgers willen graag dat hun opvattingen tenminste ontvangen worden. De media, zelf op zoek naar hun eigen, mobiel geworden clientèle, blazen het ongenoegen maar al te graag aan. Er is geen weg terug. De verticale wereld moet zich aanpassen aan de horizontale. Het is zoals de Amerikaanse politicus Al Smith ooit zei: 'De enige remedie voor de problemen van de democratie is meer democratie'.

*Jacques Wallage is burgemeester van Groningen en oud-voorzitter van de PvdA Tweede Kamerfractie.*

# Laatste waarschuwing van de burgemeester

J.M. Pekelharing

## Laatste waarschuwing van de burgemeester

Ze weten het zeker: de kranten zijn er op uit om de lokale bestuurders zwart te maken. Ontwikkel je met zorg een goed plan, dan zul je zien dat het in de krant wordt afgekraakt. Je moet ermee zien te leven, maar leuk is anders. Zo'n geluid – hoogstens wat meer omfloerst – heb ik in heel wat raadhuisen en stadsdeelkantoren te horen gekregen. Op de redacties lachen ze er om. Ben je gek, je moet de bestuurders niet geloven. Die hebben een eigen agenda en vertellen je als journalist nooit het hele verhaal. Het liefst zien ze hun mooie verkooppraatjes gepubliceerd. Natuurlijk zonder een enkele kritische kanttekening.

### **Een gezond spanningsveld? Of is hier sprake van waandenkbeelden?**

Overigens hangt die negatieve stemming over de journalistiek niet in alle raadhuisen. Een raadsgriffier vertelde onlangs van zijn goede contacten met de pers, maar het was wel in sterke mate een eenrichtingsverkeer: hij droeg van zijn kant vooral de informatie aan, die hij in de regel later teruglas in het gratis weekblad. Incidenteel kreeg hij naar aanleiding daarvan een vraagje van de redactie. Alle stukken stuurde hij ook naar het enige regionale dagblad, maar die redactie deed er vrijwel nooit iets mee. Deze gemeente (zo'n 25 duizend inwoners) is voor die krant duidelijk niet interessant.

De verscheidenheid in het lokale krantenland is groter dan bij de dagbladen. Naast de oudste categorie, de lokale weekbladen op abonnementsbasis, zijn er gratis weekbladen gekomen. Daarvan loopt de journalistieke kwaliteit sterk uiteen. Bij de gratis bladen is in het algemeen minder plaats voor kritische journalisten dan bij de (regionale) dagbladen, de lokale pers leunt sterk op uit allerlei bronnen aangeboden informatie en enkele eigen correspondenten. In zo'n situatie leeft er bij journalisten gewoonlijk niet een onstuitbare drang tot, zoals H.J.A. Hofland het noemde, tegels lichten om te zien wat eronder schuilt. Zo'n kritische opstelling wordt niet altijd in dank afgenomen. Neem de burgemeester van een bedaagd dorp in het midden van het land.

Zij raakte zo ontstemd over een ingezonden brief die het lokale nieuwsblad publiceerde, dat ze de uitgever ontbood, hem de mantel uitveegde en hem dreigde bij herhaling zijn abonnementskrant de (betaalde) gemeentelijke publicaties te onthouden. Dit is geen verzonnen voorbeeld. Vraag maar aan de vroegere staatssecretaris die mediazaken in haar portefeuille had, Medy van der Laan. Zij kreeg het verhaal in 2004 uit de mond van een hogelijk verontwaardigde krantendirecteur te horen op een landelijke bijeenkomst van uitgevers van lokale media. Er zijn meer voorbeelden te geven die illustreren hoezeer bestuurders in de waan kunnen verkeren dat alleen goed nieuws (dat hun welgevallig is natuurlijk) het waard is gepubliceerd te worden.

### **Zijn lezers dan zo makkelijk te beïnvloeden?**

Vanzelfsprekend niet, zeker als het om lokale informatie gaat. Je ziet als burger toch zelf of je kind veilig naar school kan fietsen. Of dat er overbodige gemeentelijke prestigeobjecten worden opgetuigd. Hele boekenplanken zijn volgeschreven met onderzoeken, analyses en beschouwingen over de kloof tussen burgerij en bestuur. Een van de voorwaarden om de kloof te overbruggen is dat ten gemeentehuize bekend is wat er onder de burgers leeft. Daar kan het lokale medium een belangrijke rol in spelen. Met publicatie van inzonden brieven (ja zeker burgemeester, ook kritische) en door in allerlei artikelen betrokkenen (gewone loslopende burgers zowel als deskundigen) aan het woord te laten. Dat is iets anders dan het informeren van de ingezetenen met een gemeentelijke uitgave of op een eigen website. Dat riekt immers altijd naar preken voor eigen parochie. Om die reden zijn er raadsgriffiers die, inspelend op het dualisme, zelf hun contacten met de pers opbouwen en het uitdragen van de visie van het college aan de gemeentelijke afdeling voorlichting overlaten.

### **Onderzoek**

Veldkamp heeft vorig jaar een onderzoek gepresenteerd naar de rol van lokale media en komt daarin tot de conclusie dat zeven op de tien lezers van lokale kranten de indruk hebben dat de redactie voldoende weet wat er speelt in de samenleving. De helft van de ondervraagden vindt dat journalisten zich wel wat actiever kunnen opstellen ten aanzien van de plaatselijke politiek. Er mag,



## Laatste waarschuwing van de burgemeester

en nu citeer ik de onderzoekers, ‘best af en toe de rol ingenomen worden van “luis in de pels”’. Een derde van de ondervraagden meent dat het de redactie zou sieren als ze zich minder braafjes gedroeg. Waarom pleiten de lezers voor minder braafjes, minder kritiekloos? Me dunkt omdat zij de behoefte hebben om zoveel mogelijk (achtergrond)informatie en diverse meningen te verzamelen, teneinde op basis daarvan een eigen standpunt te vormen. Of om de eigen opvatting te toetsen. De lokale krant biedt aldus het podium voor een publieke meningsvorming. Het is dan ook niet zo vreemd dat veel raadsleden wekelijks de lokale kranten doorpluizen om te proeven wat er onder de bevolking leeft en alle kansen aangrijpen om hun politieke opvattingen in de pers uit te dragen. Het onderzoek ‘De rol van huis-aan-huis en nieuwsbladen – verleden, heden en opties voor de toekomst’ is te vinden op de website van de NNP, vereniging van uitgevers van lokale media: [www.nnp.nl](http://www.nnp.nl).

De geschiedenis van de dagbladpers wordt gekenmerkt door overnames en fusies. Dat is niet iets van de laatste jaren. In 1950 kende ons land zestig zelfstandige dagbladondernemingen (met 115 titels). Nog geen twintig jaar later was dat aantal al gedaald tot ruim veertig ondernemingen, waar 96 dagbladtitels van de pers rolden. In alle delen van het land zijn kantoren van regionale kranten gesloten en zijn titels die diep geworteld waren in het verschijningsgebied opgegaan in grotere eenheden. Of de journalisten van lokale media frequent in het raadhuis zijn aan te treffen, hangt af van de vraag of de leiding van die krant het verantwoord vindt een plaatselijk goed ingevoerde redactie op te tuigen. In kringen van de NNP (de Nederlandse Nieuwsbladpers) maakt men zich hier zorgen over.

Het kritisch begeleiden van een gemeenteraad is van belang voor het goed functioneren van de lokale democratie, constateerde NNP-voorzitter T. Roskam in 2000. Hij zei: ‘Je zou wensen, dat alle gemeentebesturen zich dat terdege realiseerden. Helaas komt het voor dat gemeentebesturen het kranten die zich in hun ogen kritisch opstellen, moeilijk maken. In plaats van deze bladen te steunen door het publiceren van gemeentelijke mededelingen, gunnen sommige gemeentebestuurders hun advertenties liever aan een kritiekloos huis-aan-huisblaadje.’ En, voegde hij er aan toe: ‘Het gevaar is niet denkbeeldig, dat dit op termijn het einde betekent van juist die krant die zijn journalistieke taak serieus neemt.’ Deze waarschuwende woorden

sprak Roskam uit nog voordat de uitgever uit het midden van het land door zijn boze burgemeester op het matje was geroepen.

Overdreef de vroegere NNP-voorzitter? Te vrezen valt van niet. Zoveel mogelijk centraliseren en bezuinigen is het motto in dagbladland. Daardoor komt de lokale overheid publicitair gesproken steeds vaker in de kou te staan. Tenzij er nog een lokaal weekblad verschijnt dat de lezers uitgebreid informeert over de plannen van de lokale overheid. En het zou helemaal mooi zijn, indien de redactie van het lokale weekblad bereid is zelfstandig onderzoek te verrichten en zo nodig deskundigen te raadplegen over actuele kwesties met vragen als: Is het vereist alle volwassen bomen in de laan te rooien voor de aanleg van een dieprijol? Is het een verstandig plan om een golvend landschap van verkeersdrempels op te werpen om sluipverkeer uit de straat te weren? Zijn er alternatieven? Valt er aan de verloedering van het schoolplein niets te doen?

Over zulke kwesties willen burgers graag meepraten, zij voelen zich immers ook betrokken. Sterker: zij zijn in het algemeen de echte ervaringsdeskundigen. Op deze betrokkenheid komen de onderzoekers van Veldkamp ook terug in hun aanbevelingen. Veldkamp adviseert de lokale media kolommen te reserveren voor lezers die willen reageren. En plaats in te ruimen voor lezers die zelf hun informatie en hun mening willen uitdragen. In dit verband spreken de onderzoekers van 'user generated content' en 'civic journalism'. Een ideale voedingsbodem, lijkt me, voor een levend(ig)e democratie. Natuurlijk vallen er kanttekeningen te plaatsen bij het ruim baan maken voor de lezers; waar het ongebreideld roepen toe kan leiden, zie je op internet. In een krant of op een website van een krant is het echter mogelijk een discussie in goede banen te leiden. Wie bij een gevestigde lokale krant werkt, weet niet anders dan dat je op straat regelmatig wordt aangesproken op de berichtgeving. Deze feedback dient zich spontaan aan. Een enkele krant illustreert de hechte band met de lezers door stukken in de eigen taal (het Fries) of dialect te publiceren. Ons kent ons.

### **Plaatselijke drukker**

De meeste lokale kranten zijn geboren in het eigen dorp, de eigen stad. Een plaatselijke drukker zag indertijd wel brood in het uitgeven van een blaadje.

## Laatste waarschuwing van de burgemeester

Als bijzaak. Zo ontstonden de lokale nieuwsbladen waar je je, zeker in de decennia vóór de Tweede Wereldoorlog, op moest abonneren. De onderwijzer had een leuke bijverdienste met zijn stukjes voor het blad.

In de naoorlogse jaren toen het economische tij mee zat, zagen directies van dagbladen ook heil in het uitgeven van lokale kranten. Die konden mooi de loze uren op de drukpers vullen. Deze krantjes verschenen gratis en journalistiek stelden ze weinig voor. Dat was ook de bedoeling van de uitgever, want deze gratis blaadjes mochten het eigen dagblad natuurlijk niet in de wielen rijden.

Intussen kochten de directies van dagbladen na de Tweede Wereldoorlog met enthousiasme ook betaalde nieuwsbladen op. Tussen 1965 en 1973 bijvoorbeeld kwamen 54 nieuwsbladen in bezit van dagbladconcerns, die ze veelal tot meer bescheiden gratis uitgaven degradeerden. Er bleven toen nog ongeveer 120 zelfstandige betaalde nieuwsbladen over, waarvan er enkele meermalen per week verschenen. In de eerste jaren na de oorlog hadden enkele van deze nieuwsbladen op het platteland die drie dagen in de week uitkwamen, zelfs een dagbladvervangend karakter. Dat betekende dat er ook enige hoofdlijnen van het binnen- en buitenlandse nieuws in stonden, ontleend aan het ANP. De meeste betaalde nieuwsbladen verschenen echter eens in de week met slechts regionale en lokale informatie. Inmiddels zijn er van de 120 betaalde nieuwsbladen van begin jaren '70 slechts enkele tientallen over. De lokale nieuwsvoorziening is de laatste jaren vrijwel helemaal in handen gekomen van gratis kranten.

De burgemeester van de gemeente in het midden des lands moet dus uitkijken dat zij, in haar strijd tegen het betaalde lokale nieuwsblad, het kind niet met het badwater weggooit. Want zoveel kranten die de lokale politiek dermate serieus volgen, zijn er niet meer. En een integrale uitzending van het raadsdebat door een lokale omroep is toch iets anders dan een bondig, helder, verslag van een onafhankelijke journalist.

Veel plaatselijke (betaalde) nieuwsbladen die werden opgekocht door regionale dagbladen verloren hun functie van complete lokale nieuwsbron. De lezer kwam er, wat het eigen nieuws betreft althans, in de regel bekaaid af. Het regionale dagblad heeft meer dorpen en steden te bedienen en voor het kleinschalige lokale gebeuren schiet bij alle bezuinigingen al gauw geen

halve kolom meer over. Bovendien schuiven in den lande ook regionale dagbladen in elkaar. Hoe dan ook, de specifiek lokale informatievoorziening is gewoonlijk de dupe van het wegvallen van concurrentie en van doorgevoerde besparingen. (Even ter zijde: dagbladconcerns mogen graag lokale media opkopen en opslokken, ze zijn er zelf ook vaak uit ontstaan of zijn begonnen als krant die slechts een enkele dag in de week verscheen. *De Volkskrant* bijvoorbeeld verscheen in 1919 nog niet als dagblad, dat gebeurde pas na enige jaren.)

In het recente onderzoek van Veldkamp valt te lezen dat een kwart van de lezers van lokale kranten dat ook een regionaal dagblad leest, van oordeel is dat dit dagblad minder nieuws uit de eigen regio bevat dan twee jaar geleden; de helft zegt dat het min of meer gelijk is gebleven en ongeveer 15% meent dat het dagblad juist meer lokale informatie is gaan brengen. Maar, vrees ik, die toename kan tijdelijk blijken te zijn, want lokaal nieuws vergaren en presenteren blijft relatief duur. Een bericht uit New York kan in alle edities van het regionale dagblad mee, dat uit Zierikzee niet. De inwoners van de Zeeuwse stad zijn eerder nieuwsgierig naar het nieuws uit hun woonplaats dan naar dat van een eiland verderop. Dit spanningsveld tussen regionale en lokale nieuwsvoorziening is niet iets van de laatste tijd. Ruim tien jaar geleden verzuchtte de voorzitter van de journalistenbond NVJ over de tendens tot schaalvergroting van regionale kranten: 'Zo krijg je als lezer veel te veel nieuws uit plaatsen, die mij totaal niet interesseren, en te weinig uit mijn woonplaats en directe omgeving. Wat doe ik dan? Ik grijp naar het lokale nieuwsblad.'

### **'Ingewikkelde gymnastiek'**

De manoeuvre die *Het Parool* enkele jaren geleden inzette, om het landelijke imago af te schudden en te kiezen voor Amsterdam vormt een uitzondering. Waar een verslaggever van *Het Parool* vroeger alleen bij hoge uitzondering op de tribune van de stadsdeelraad aanschoof, brengt het dagblad thans dagelijks nieuws uit alle delen van de stad. Voor het gemak wordt Amstelveen (een zelfstandige gemeente van bijna tachtigduizend inwoners) in die rubriek ook maar tot de hoofdstad gerekend. *Het Parool* afficheert zich op de voorpagina als 'krant van Amsterdam' en in de gehele berichtgeving (ook op de eigen website) ligt het accent onmiskenbaar op deze stad.

## Laatste waarschuwing van de burgemeester

Het kiezen voor het verslaan van het plaatselijke gebeuren wordt in media-land gezien als een stapje terug. Volstrekt ten onrechte, overigens. Want, zoals Jan Blokker vaststelde, het werken voor een plaatselijke krant vereist ‘veel ingewikkelder gymnastiek’ dan wat voor de journalist in het algemeen geldt. Gewoonweg omdat je als plaatselijke verslaggever de bestuurlijke spelers goed kent en toch iedere keer zo onbevangen mogelijk verslag moet doen. Een woedende brief van een onbekende over jouw artikel raakt je minder dan diepgaande ruzie met een wethouder die je goed kent over een hem of haar onwelgevallig stuk in de krant. Op die wethouder ben je, in elk geval nog enige jaren, aangewezen voor informatie over nieuwe ontwikkelingen. Je moet er als plaatselijke journalist toch niet aan denken dat het college je in de ban doet. In zo’n spanningsveld goed kunnen opereren vereist professionaliteit. Een kritisch artikel van een lokale journalist komt dan ook pas na een serieuze interne afweging tot stand. Je gooit niet graag de eigen glazen in, maar je hebt tegelijkertijd de journalistieke plicht relevante informatie te publiceren. De journalist in Alkmaar die een laatste waarschuwing geeft aan de regering van Birma merkt daar minder van dan zijn collega die het beleid van het college in Zaandam bekritiseert.

Het is tijd enige waandenkbeelden ter zijde te schuiven. Want:

- een gezonde journalistieke achterdocht koesteren wil niet zeggen dat je er van uit moet gaan dat er aan de overzijde van de tafel oplichters zitten;
- lokale journalistiek is, als het vak serieus beoefend wordt, zeker niet makkelijker dan het ‘grote’ werk;
- kritische artikelen over het gemeentebestuur missen niet altijd alle grond;
- een krant die klakkeloos publiceert wat je als overheid aandraagt, is daardoor nog niet een krant die door de lezers serieus genomen wordt. Het ‘sufferdje’ is niet altijd een koosnaam.

Een lokale overheid die open met de burgers wil communiceren, mag feedback verwachten. Of de lokale krant hierbij als platform voor het uitwisselen van meningen kan fungeren, hangt af van verschillende factoren. In de eerste plaats zal de leiding van de krant dat moeten willen. Maar minstens zo belangrijk is dat men op het gemeentehuis bereid is daaraan mee te wer-

ken. Namelijk door alle relevante informatie aan te dragen die de bouwstenen vormt voor een publieke discussie. Voorgekookte politieke standpunten, zoals deze wel eens voorkwamen in de vorige eeuw toen vergaderingen van raadscommissies nog vertrouwelijk waren, smoren ieder debat. Maar ja, wil je de burgers bij de lokale politiek betrekken dan mag je niet verwachten dat ze slechts fungeren als klapvee.

Ten overstaan van de verzamelde dagbladuitgevers erkende staatssecretaris Van der Laan enige jaren geleden dat politici een enorm belang hebben bij een goed imago: 'Logisch dus dat ze de informatievoorziening zo volledig mogelijk willen beheersen. Maar net zoals een journalist de verantwoordelijkheid heeft tot het verstrekken van kwalitatief hoogwaardige informatie, hebben politieke bestuursleden dat.'

Dat klinkt mooi. De praktijk van alledag wil nog wel eens weerbarstig zijn.

*Jan Maarten Pekelharing was hoofdredacteur van een groep lokale (betaalde en gratis) nieuwsbladen.*

*Ook was hij directeur van de NNP – de landelijke organisatie van lokale nieuwsmedia.*

*In 2005 is van hem bij Boom een boek over de nieuwsbladpers in Nederland verschenen.*

# Moderne informatievoorziening en lokaal burgerschap

M. Flipse

## Moderne informatievoorziening en lokaal burgerschap

Het kan niemand ontgaan zijn hoe we al jaren worden overspoeld met termen als europeanisering, mondialisering en globalisering. De ene na de andere pleitbezorger van wereldburgerschap dient zich ook vandaag nog aan.

Toch klinken, voor wie goed luistert, naast deze bespiegelingen andere geluiden. Geluiden waaruit de roep klinkt om waardering voor het eigene, het kleinere. De roep om waardering van eigen gemeenschap, taal, streek en stad.

Hoe deze ontwikkeling geduid moet worden en hoe de waardering voor het eigene, het kleinere zich verhoudt tot het wereldburgerschap, laat ik aan anderen over. Hier ligt genoeg opgestapeld voor de politicoloog, socioloog en antropoloog. Ik houd het hier bij de constatering dat bij de gewone burger naast de waardering voor het kosmopolitische er een toenemende aandacht en waardering is voor lokaal burgerschap.

Als ik schrijf over lokaal burgerschap, bedoel ik niet zozeer de juridische, staatsrechtelijke dimensie hiervan te benadrukken, waarbij de vraag centraal staat van welke stad of streek je wel of geen burger bent. Het gaat hierbij veel meer over de vraag bij welke stad of streek ik me betrokken voel. Het gaat over de vraag bij welke gemeenschap ik mij thuis voel, waar mijn hart ligt, waar mijn wortels liggen en waarmee ik mij verbonden voel. Dan blijkt de internationaal georiënteerde Nederlander van de 21<sup>ste</sup> eeuw maar al te goed te weten of hij noorderling is of van onder de rivieren komt, of hij randstedeling is of afkomstig is van de Veluwe of Twente. Nederland is niet alleen een historische samenstelling van Hollanders, Zeeuwen en Friezen, van Amsterdammers, Hagenezen en Rotterdammers. Er is actuele belangstelling voor en oriëntatie op *Mijn Streek* en *Mijn Stad*.

De hiervoren geduide waardering voor de regionale en lokale werkelijkheid kan ook de lokale politiek niet onberoerd laten. Sterker nog: wie zich bezighoudt met lokale politiek doet er goed aan de genoemde tendens tijdig te

signaleren en hierop in te spelen. Dit laatste kan door lokale politiek helder en herkenbaar voor het voetlicht te brengen. Daarbij dient niet vergeten te worden dat lokaal burgerschap juist ook aandacht en waardering heeft voor het typisch plaatselijke; voor plaatselijke problematiek, initiatieven en ontwikkelingen. Hierbij heeft de lokale politiek ook de taak om de burger actief en op een eigentijdse manier te informeren en met de burger te communiceren.

De lokale politiek kan voor eigentijdse informatie-uitwisseling en communicatie de vruchten plukken van een 'open' wereld. Communicatie en informatie-uitwisseling hoeven niet alleen via de bestaande lokale informatiekanalen plaats te vinden; de informatievoorziening van de lokale politiek hoeft niet tot de stadscourant of dorpsbode beperkt te worden. Eigentijdse technieken, mogelijkheden en verworvenheden, die uitvloeisel zijn van het kosmopolitische aspect van de lokale burger, kunnen bij uitstek ingezet worden in de communicatie van de lokale politiek met haar burgers.

### **Toenemende informatiemogelijkheden**

De laatste tien jaar hebben zich als gevolg van de stand van de techniek en het daarmee gepaard gaande gebruik<sup>1</sup> toenemende mogelijkheden aangevend om ook in de lokale politiek op een eigentijdse en efficiënte manier met de burger te communiceren. De tijd ligt inmiddels achter ons dat burgers voor het volgen van de lokale politiek alleen plaatsnemen op de publieke tribune van de raadzaal of van besluiten kennisnemen via de dorpsbode of stadscourant. Hierin kent iedere tijd zijn eigen vormen. Daarmee is niet gezegd dat informatievoorziening via de lokale pers of de mogelijkheid van het bijwonen van vergaderingen nutteloos is. Ik bedoel aan te duiden dat communicatie met de burger zich niet meer beperkt tot berichtgeving in de lokale pers en het bijwonen van de raadsvergadering.

De ontwikkelingen van met name het internet hebben ook in de lokale politiek hun intrede gedaan. Niet alleen de lokale pers bericht nog over lokale politiek en besluitvorming; ook tal van nieuwswebsites en weblogs doen aan berichtgeving of becommentariëring van de lokale politiek.

1 Zie hiervoor onder meer een publicatie van het Sociaal Cultureel Planbureau; SCP/De Haan & Duimel, 2007.



# Moderne informatievoorziening en lokaal burgerschap

Een ander voorbeeld. Om de gemeenteraadsvergadering te volgen hoeft men tegenwoordig bij veel gemeenten niet meer fysiek in de vergaderzaal aanwezig te zijn. De vergadering kan live via internet in beeld en/of geluid gevolgd worden. Mocht men niet in de gelegenheid geweest zijn een bepaalde vergadering te volgen, dan is er altijd nog de mogelijkheid van 'uitzending gemist' op de website van de gemeente.

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>2</sup> toonde onlangs aan dat een groot deel van de Nederlandse gemeenten gebruikmaakt van live uitzendingen van gemeenteraads- en commissievergaderingen.

## Audio- en videoverslaglegging

In Nederland wordt door provincies, gemeenten en stadsdelen in toenemende mate gebruik gemaakt van het live uitzenden in beeld en/of geluid van raads- en commissievergaderingen. Deze functionaliteit stelt burgers in de gelegenheid waar dan ook ter wereld een raadsvergadering online 'bij te wonen'. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van het on-demand terugkijken of herbeluisteren van vergaderingen van raden en commissies. Deze laatste mogelijkheid is vergelijkbaar met de mogelijkheden die bijvoorbeeld uitzendinggemist.nl in de omroepwereld en youtube bieden. Dat de innovatie van audio- en beeldverslagen inmiddels een vrij brede ingang bij de decentrale overheid heeft gevonden, blijkt uit het feit dat per medio 2008 ongeveer 150 lokale overheden gebruik van audio- en/of audiovisuele verslaglegging.

Van deze wijze van verslaglegging wordt niet alleen in Nederland gebruikgemaakt. Vergelijkbare audio- en videoverslaglegging wordt ook gebruikt in het buitenland. Zo wordt in België (gemeente Leuven en Gent), Engeland (Londen) en de Verenigde Staten (bijv. New York en San Francisco) gebruikgemaakt van webcasting en 'uitzending gemist' voor het publiceren en archiveren van vergaderingen van volksvertegenwoor-

2 Audiovisuele verslaglegging van vertegenwoordigende organen; uitgegeven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 2007; publicatienummer: 2007.050-0717.

digende organen. Gesteld kan worden dat Nederland een early adaptor is geweest van de mogelijkheden van audiovisuele verslaglegging, zowel wat betreft de brede acceptatie van het fenomeen audiovisuele verslaglegging als wat betreft de geavanceerde wijze van ontsluiting.

Inmiddels is er geen gemeente in Nederland meer die geen gebruikmaakt van raadsinformatie- en/of bestuursinformatiesystemen. Deze informatiesystemen bieden de mogelijkheid op internet agenda's te publiceren, documenten aan agenda's te koppelen en documenten te doorzoeken. Burgers kunnen zich abonneren op digitale postlijsten of kunnen zoeken per postcodegebied. Ze worden ook bediend met Google Mapstoepassingen over de locaties waar bouwvergunningen worden verleend.

Bovenstaande voorbeelden tonen aan hoe naast bestaande informatiekanaalen zich nieuwe mogelijkheden hebben aangediend voor een eigentijdse communicatie met de burger.

Niet in de laatste plaats heeft de sinds 2002 ingezette dualisering van het lokale bestuur een rol gespeeld in de stimulering van het gebruik van moderne middelen. De Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur omschrijft in haar eindrapport van 8 november 2004 het doel van deze wet als volgt: 'Met de invoering van deze wet werd een duidelijkere rolverdeling binnen de gemeentepolitiek beoogd, met het enigszins op de achtergrond geraakte doel deze voor de burger te "revitaliseren".' Als middel voor deze revitalisering werd het gebruik van internet en moderne communicatiemiddelen nadrukkelijk genoemd door de Stuurgroep. Juist van deze middelen is de laatste jaren veel gebruikgemaakt.

### **Verbrokkeling van informatie**

Met de komst van nieuwe mogelijkheden en het gebruik van nieuwe systemen met de daaraan gekoppelde wijze van communicatie, ontstaan ook de nodige problemen. Ik wil voor één van deze problemen nadrukkelijk aandacht vragen.

Door het invoeren van nieuwe informatiesystemen en het gebruik van nieuwe informatiekanaalen naast bestaande informatiekanaalen (soms naast

# Moderne informatievoorziening en lokaal burgerschap

bestaande informatiesystemen) is in veel gevallen sprake van verbrokkeling van informatiesystemen en – mede als gevolg daarvan – van verbrokkeling van informatie.

Wie vandaag geïnformeerd wil zijn over de lokale politiek in zijn of haar gemeente, weet soms niet waar te beginnen. Sommige gemeenten kennen naast een bestuursinformatiesysteem een (strikt gescheiden) raadsinformatiesysteem, waarbij het raadsinformatiesysteem weer uiteenvalt in een documentendeel en een onderdeel waar audio- en videoverslagen en/of schriftelijke verslagen te vinden zijn. Daarnaast communiceert de lokale politiek een deel van haar berichtgeving via gedrukte lokale media, lokale radio of lokale televisie. Dit probleem van verbrokkeling van informatie wordt in veel gevallen wel erkend. Toch wordt bij de invoer van nieuwe systemen vaak weinig aandacht aan deze problematiek geschonken. Op zo'n moment is men geheel gericht op de mogelijkheden die een nieuw systeem biedt.

## **Tegen de verbrokkeling**

Hierna wil ik aandacht vragen voor twee goede initiatieven, waarbij de problematiek van de verbrokkelde informatie centraal staat. Allereerst een initiatief tegen versplintering van informatiesystemen; daarna een initiatief tegen verbrokkeling van informatiekkanalen.

### *RIA*

Als eerste noem ik het initiatief van de gemeente Amsterdam die per mei 2007 een nieuw – online – raadsinformatiesysteem in gebruik nam (RIA). Bijzonder aan dit raadsinformatiesysteem is dat verschillende informatiebronnen permanent in één koppelbaar systeem worden ondergebracht. Naast documenten uit verschillende systemen worden in RIA de audio/ videoverslagen van de gemeenteraad en raadscommissies ondergebracht. Hiermee is RIA zowel integraal doorzoekbaar op alle documenten als ook op audio- en videofragmenten. Tegelijk is RIA een contextueel raadsinformatiesysteem. Hierbij leiden verschillende benaderingsmog-

lijkheden altijd tot eenzelfde resultaat. Dit resultaat is bovendien altijd een contextueel resultaat.

Wie bijvoorbeeld in het online archief zoekt, krijgt als resultaat niet alleen een enkel document of audio/videofragment terug, maar krijgt de hele context van het gevonden resultaat. Zoek je bijvoorbeeld een document over de Westerkerk, dan krijg je tegelijk de audio/videofragmenten van wat in die vergadering besproken is, naast het betreffende deel van het schriftelijke verslag en de overige documenten die bij het agendapunt gepubliceerd zijn.

#### *Kanaal Lokaal Leeuwarden*

In de gemeente Leeuwarden is door de raadsgriffie in combinatie met de lokale omroep een initiatief gestart waarbij informatie van de gemeenteraad niet alleen in het raadsinformatiesysteem wordt gepubliceerd, maar tegelijk op het tekst televisie systeem van de lokale omroep wordt gepubliceerd. Het gaat hierbij niet alleen om het uitzenden van de gemeenteraadsvergaderingen op de lokale televisie, maar ook om allerlei belangrijke raadsinformatie, tot en met de aankondiging van vergaderingen met de daarbij behorende agenda. Het bijzondere van dit initiatief is dat de (raads)informatie die op de website van de gemeente wordt gepubliceerd in één keer geautomatiseerd wordt gecommuniceerd via het kanaal van de lokale televisie.

### **Nieuwe uitdagingen**

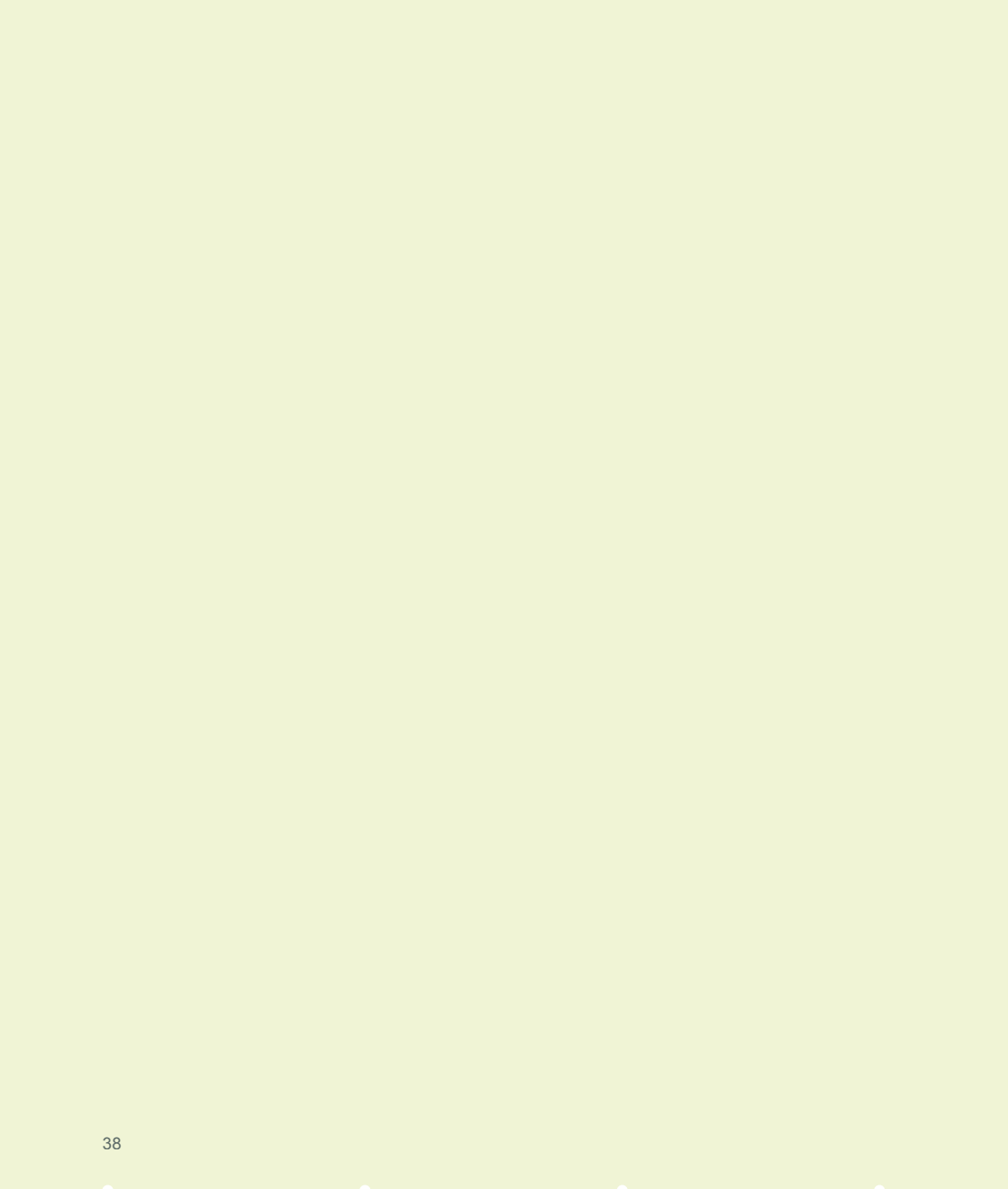
Het behoort zeker tot de nieuwe uitdagingen om aan de eerder genoemde verbroekeling van informatie een halt toe te roepen. Hierbij voer ik geen pleidooi om te huiveren bij de gedachte aan invoering van nieuwe informatiesystemen en het gebruik van nieuwe informatiekkanalen. Integendeel, de winst van dit gebruik is evident. Ik wil wel nadrukkelijk pleiten voor het tot stand brengen van logische verbindingsmechanismen en ontsluitingsprincipes bij de invoering van nieuwe informatiesystemen en bij het gebruikmaken van nieuwe informatiekkanalen.

## Moderne informatievoorziening en lokaal burgerschap

Lokaal burgerschap betekent dat men zich verbonden voelt met de lokale gemeenschap, maar dat kan nu eenmaal niet zonder goede informatieverbinding.

*Marcel Flipse is oud directeur van NotuBiz, de bedenker van audio-/videoverslaglegging.*

*Tegenwoordig is hij directeur van MyBit multimedia development te Hilversum en houdt hij zich bezig met de ontwikkeling van digitale concepten.*



J. Schinkelshoek

### ‘Ontaarding van parlementaire zeden’

‘Tot na 1870 werd het spel van volksvertegenwoordiging, verkiezingen en parlementair debat met een aanzienlijke mate van ernst, wellevendheid en waardigheid gespeeld.’

Johan Huizinga, één van Nederlands grootste historici uit de twintigste eeuw, kon zich in zijn tijd al geducht ergeren over wat hij onomwonden ‘de ontaarding van de parlementaire zeden’ noemde.

‘Er heerschte [vroeger] over het algemeen nog eerbied voor het stelsel’, schreef hij in *‘Geschonden Wereld’* (1945), een oefening in somberte. ‘De volksvertegenwoordigers stamden voor het overgrote deel uit een zekere elite. [...] Zij brachten van huis goede manieren mee. Zij waren gewoon zich behoorlijk en zelfs vormelijk te gedragen.’ Dat het verloederde had ook met de journalistiek te maken: ‘De pers werkte minder snel en minder virulent dan thans. Zij had over het algemeen nog den oprechten toelag in te lichten’.

Klachten over de parlementaire democratie – meer wil ik er niet mee zeggen – zijn van alle tijden. Al vòòr Huizinga werd luidkeels geklaagd over ‘het praathuis aan het Binnenhof’. En in de jaren ’70 van de vorige eeuw was er een Kamervoorzitter die zich hardop afvroeg of de Tweede Kamer af en toe niet iets meer leeuwenmoed kon tonen. Of liet ze zich steeds als een lam ter slachtbank leiden?

Kritiek is het onontkoombare lot van elke volksvertegenwoordiging. Een parlement doet het nooit goed in *ieders* ogen. Politiek is per definitie kiezen, en dus kiest de Kamer ook steeds tègen iets – een wens, een belang, een opvatting. Sterker nog: een Kamermeerderheid moet soms de moed hebben om tegen de stroom in te gaan, om juist niet te doen wat de publieke opinie op hoge toon eist, om impopulariteit te riskeren. Is een volksvertegenwoordiging niet ooit ‘uitgevonden’ om luimen en nukken van het onvoorspelbare volk in geregelde, geordenende banen te leiden? Ja, dan moet zij niet klagen als zij als kop van jut wordt gebruikt.

Ook wie zich geen crisis laat aanpraten, zal echter moeten toegeven dat er iets loos is. Iets? Laat ik het maar een nette naam geven: de overijling van de Tweede Kamer.

De liefde voor incidenten, gecombineerd met een grote scoringsdrift, lijkt steeds heftiger te worden. Dan heb ik het over de waan van de dag, het meedeinen op de golven van de actualiteit. Dan doel ik op het opjagen door de media. Dan wijs ik op de spoeddebatten, de parlementaire vluggertjes, de eindeloze serie Kamervragen, het gedrang bij het mondelinge vragen-uurtje. Om nog maar te zwijgen van de slierten moties.

Dat komt niet uit de lucht vallen. Het zijn symptomen van een systeem dat – tastend en zoekend – op weg is naar nieuw houvast, om het woord zelfbevestiging maar niet te gebruiken.

Sinds 'Fortuyn' – ik geef even toe aan de onhebbelijkheid om de geschiedenis met Pim te laten beginnen, maar het begon al eerder... – staat de politiek onder zware druk, druk om zichzelf te bewijzen, om zichzelf waar te maken, om te laten zien dat 'ze in Den Haag' er ook voor het volk zijn. Opgejut, uitvergroot door de media, veroorzaakt dat activisme politieke kortademigheid: we hollen achter onszelf aan. Goed bedoeld, neemt de politiek, het parlement, zo veel hooi op de vork dat 'we' vastlopen. En passent creëren 'we' verwachtingen die niet waar te maken zijn.

Zo maakt het negentiende-eeuwse ideaal van een bezonken, delibererende, uitgewogen parlementaire democratie een karikatuur van zichzelf en wordt de Tweede Kamer tot een politiek café dat zich laat opzwepen door onvoorspelbare sentimenten van de massa aan zwevende kiezers.

Nee, ik ben niet zo'n brombeer als Huizinga. Maar er zal wel iets moeten gebeuren om de 'ontaarding van parlementaire zeden' te stuiten. Een beetje zelfreflectie kan, om te beginnen, geen kwaad.

*Jan Schinkelshoek is oud-parlementair journalist en sinds 2006 lid van de Tweede Kamer*



Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

## Het baas-slaafmodel

Toespraak ter gelegenheid van het afscheid van Wim Deetman als voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Een bevriende econoom vroeg me laatst om hulp bij de Nederlandse vertaling van de aanduiding van een in zijn nogal Angelsaksisch georiënteerde kringen erg populair geworden model. Hij doelde op een model dat in het bijzonder ook veelvuldig wordt toegepast als het gaat om beschouwingen over de gewenste interne en externe inrichting van het openbaar bestuur. Het model waar ik op doel is in het 'principal-agent' model. De daarvoor gangbare vertaling luidt: principaal-agent model. Maar blijkbaar voldeed die inderdaad wel erg dicht bij het Engels blijvende vertaling niet, maar daarover zo meer. Eerst wat over het model zelf. Als het centrale vraagstuk van dit model wordt genoemd de vraag hoe – gegeven een

- a. doorgaans betere informatiepositie van de agent en
- b. niet a priori gegeven congruentie van doelstellingen van de principaal en de agent

die agent tóch zo goed mogelijk kan worden gedwongen te werken aan de doelstellingen van de principaal.

Het model is een van de centrale leerstukken van het door economen gedomineerde New Public Management. Het is een opvatting van management die tegenwoordig ook door velen in de wereld van politiek en openbaar bestuur wordt omarmd. Het is vooral ook populair onder degenen die de overheid beschouwen als het facilitair en uitvoerende bedrijf van de democratie, waarbij ik overigens aantekenen dat dat laatste doorgaans het eerste oproept, maar dat de causale relatie soms ook duidelijk de andere richting op lijkt te gaan. Het is populair onder degenen die denken in termen van organisaties, en niet in termen van instituties.

Hoe dan ook, problemen in het functioneren van die democratie worden door aanhangers van dat model doorgaans geduid als een tekortschietende performance, een gebrek aan daadkracht, of tegenwoordig ook wel: doorzettingsmacht van dat uitvoerende bedrijf. Als een belangrijke, zonet de belangrijkste, oorzaak van die gebrekkige daadkracht wordt dan vaak genoemd de te grote beleidsvrijheid van de agenten, die de mooie doelstellingen van de principaal hinderen door allerlei eigenwijze opvattingen en, erger nog, eigen doelstellingen. Als probleem wordt dus eigenlijk de pluriformiteit en de lokale democratie zélf gezien.

Toen ik mijn collega suggereerde als Nederlandse vertaling van het principaal-agent model voortaan te spreken over het 'baas-slaaf' model problematiseerde ik daarom doelbewust de opkomst, althans de dominantie, van dit soort economistisch denken in de wereld van politiek en bestuur. Natuurlijk, in de mate waarin en voor zover dit soort van denken leidt tot interessante, beschrijvende en verklarende hypothesen over interbestuurlijke verhoudingen wil ik er in wetenschappelijke zin uiteraard alle ruimte aan geven. Zo weten we dankzij die principaal-agent theorie dat een verlaging van de informatiekosten (bijvoorbeeld als gevolg van ontwikkelingen in de informatietechnologie) van de principaal doorgaans leidt tot een meer uitgebreide en doorgaans snel groeiende set van informatie- en registratieverplichtingen waaraan de agent zich moet houden. Het betreft dan dus verplichtingen die ten dienste staan van de controle behoefte van de principaal, en worden doorgaans gedreven door een in de ogen van de theorie gerechtvaardigd wantrouwen of de agent wel doet wat de principaal hem opdroeg. Daar waar die opdracht zich laat vangen in simpele en eenduidige prestatie-indicatoren, hoeft daartegen soms geen bezwaar te bestaan. Maar daar waar die opdracht of opgave complex is, en er sprake is van een zekere cognitieve of normatieve ambiguïteit van opdrachten en doelstellingen, leidt toepassing van een dergelijke theorie al snel tot overmatige bureaucratisering en een risicomijdende fixatie op procedures. Daar waar onvolledige contracten onvermijdelijk voortvloeien uit de aard van de bestuurlijke opdracht op maatschappelijke opgave past het meer te werken aan een belangrijker mate van wederzijds vertrouwen als middel om complexiteit te

## Het baas-slaafmodel

reduceren. Interbestuurlijke dialoog is dan wezenlijk meer van belang dan een uitvoerige database.

Een mooi inzicht dat echter nog maar matig doorwerkt: de praktijk is er eerder een van georganiseerd wantrouwen. Mijn stelling is dat de praktijk van het georganiseerde wantrouwen, zoals ik, vergeef het me, de dominante dagelijkse praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen in ons land wil kenschetsen, in belangrijke mate wijten is aan een opmars, impliciet en expliciet, van het baas-slaaf model in het inter-bestuurlijke denken en (vooral) doen.

De verhouding met het lokaal bestuur lijkt in deze erg op wat we als WRR voor de verhouding tussen de overheden en maatschappelijke organisaties hebben blootgesteld. Afrekeningen in het professionele circuit en een ongezone fixatie op de door de benchmark bevorderde middelmaat. Allemaal twijfelachtige zegeningen van het New Public Management en het baas-slaaf model. Want daar waar die theorie zich niet zozeer beperkt tot een overigens beperkt succesvolle want monodisciplinaire poging tot beschrijven en verklaren, maar zich als een soort van concurrerend normatief perspectief op de inrichting van interbestuurlijke verhoudingen opdringt, acht ik het model bepaald problematisch en zelfs niet ongevaarlijk voor gezonde bestuurlijke verhoudingen.

Het model leidt – door een reductie en dus fatale verschraling van complexe bestuurlijke en maatschappelijke problemen tot in kengetallen hanteerbare bestuurlijke opdrachten – tot een quasi-vanzelfsprekend primaat voor verticaal en hiërarchisch georiënteerde verhoudingen. Laat ik het maar zo zeggen: *interbestuurlijke verhoudingen kunnen door aanhangers van dit model eigenlijk niet anders dan intra-bestuurlijk worden gedacht.*

Een dergelijke zienswijze leidt dan ook al snel tot een noodzakelijkerwijs dichotome blik op het binnenlands bestuur, waardoor discussies over het bestuurlijk primaat al snel verzanden in een statische dynamiek waarin een claim van rijksverantwoordelijkheid al snel wordt beantwoord door een al even voorspelbare al begriepelijke claim van lokale autonomie. In dat ver-

band is de titel van het meest recente werkstuk over de interbestuurlijke verhoudingen van de door de VNG ingestelde commissie onder leiding van Jozias van Aartsen al even begrijpelijk als veelzeggend. Dat kreeg als trotse titel: de eerste overheid. Wie is de eerste overheid? Op grond van het door de commissie van Aartsen gepresenteerde lokaliteitsbeginsel, dat overigens ten onrechte claimt een eigentijdse vertaling te zijn van het las, ik citeer, 'te ideologisch' weggezette subsidiariteitsbeginsel, wordt in dat rapport tegenover een dominante en oprukkende rijksoverheid ene sterker aandacht voor de autonome rol van het lokaal bestuur bepleit. Een terecht en begrijpelijk pleidooi dat echter al even snel als slim verbonden wordt met een pleidooi voor forse gemeentelijke herindeling en grote, bestuurskrachtige gemeenten. Het wordt bovendien ingezet als alternatief voor de door de commissie Bovens eerder bepleitte strategie van differentiatie.

Dat lokaliteit verwijst naar een pluriforme veelheid van lokaliteiten, waarin bestuurlijke verantwoordelijkheid op bij die lokaliteiten en lokale gemeenschappen passende wijze vorm kan krijgen, is een inzicht dat aan de commissie van Aartsen niet is besteed. Op de autonomie van het lokaal bestuur te redden moet dat opgeschaald en uniform worden, waarmee het onder het mom van een beroep op lokale autonomie feitelijk neer gaat komen op wat sommigen op het rijksniveau nog steeds als een soort van Napoleontische droom koesteren: dat alle lokale overheden zich als dappere en daadkrachtige departementen ontwikkelen. Het liefst ook van uniforme snit en even groot.

Bij het koesteren van de idee van het bestaan van één optimale schaal voor bestuurskracht zal immers de neiging gering zijn die schaal gedifferentieerd te denken. Het begrip lokaliteitsbeginsel verraad bovendien een al evenzeer eenzijdig en dichotoom denkpatroon als het eerder genoemde baas-slaaf model.

Interbestuurlijke betrekkingen laten zich, zelfs in een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarbij de omvang het eigen belastinggebied van lokale overheden feitelijk steeds minder ruimte laat om dat begrip nog met droge ogen te hanteren, niet in een dergelijk siplisme vangen. Of we het nu leuk vinden

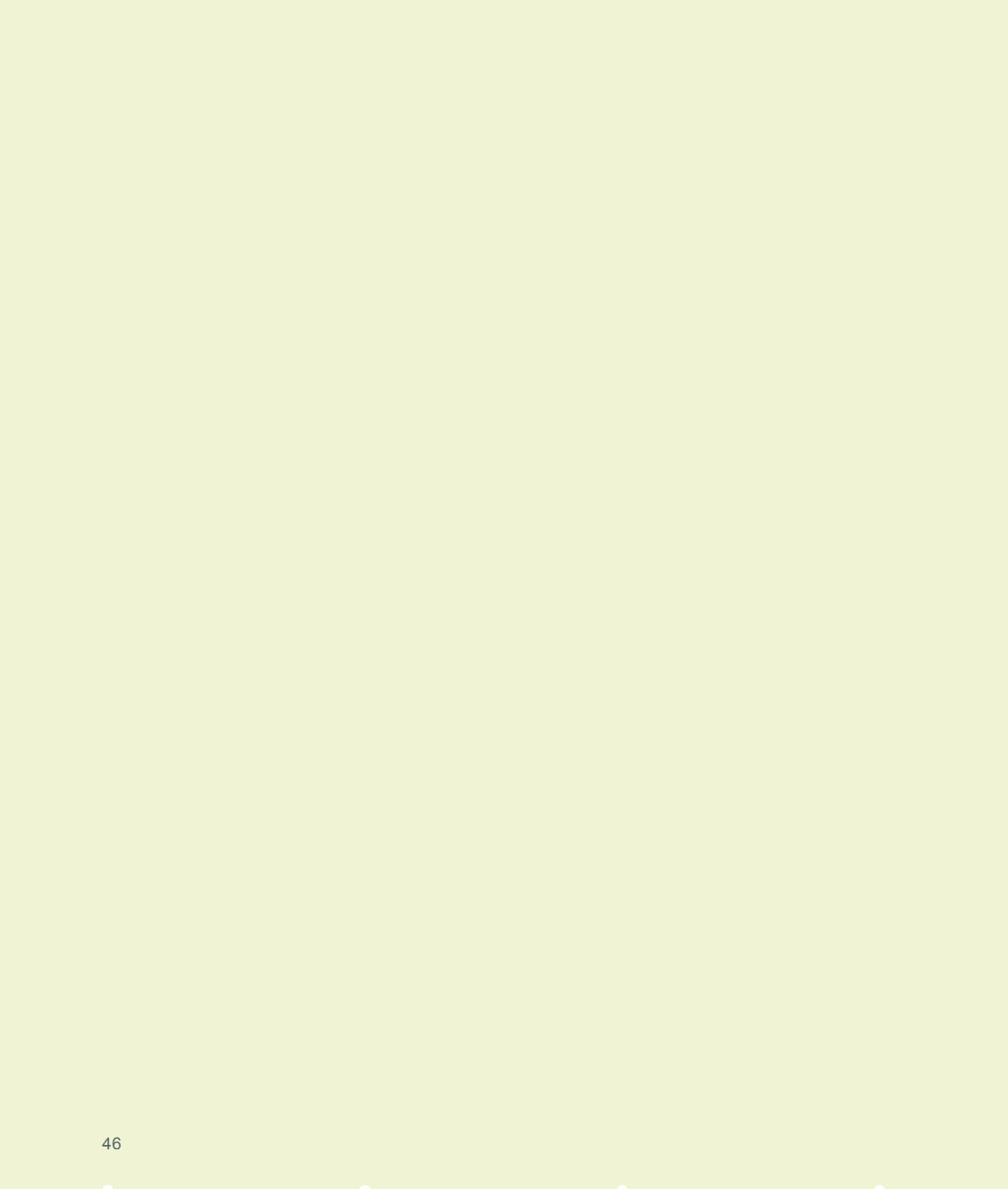
## Het baas-slaafmodel

of niet, in een ingewikkelde samenleving als de onze zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden en maatschappelijke opgeven intrinsiek met elkaar verknoot. Het is slechts zelden mogelijk om echt te komen tot een heldere boedelscheiding, zoals bleek uit het onderzoek dat de WRR naar de organisatie van de publieke dienstverlening heeft uitgevoerd.

Zoals ik elders al eens opmerkte: het gaat bij de meeste van de lastige problemen waarmee we in dat type netwerksamenleving meer om draadkracht dan om daadkracht. Interbestuurlijke problemen vragen om een denkmodel dat wezenlijk erkent dat verantwoordelijkheden samen gedragen worden en met elkaar verbonden zijn. Een model dat die positie niet als basispositie erkent, is gedoemd te mislukken. En dat is het model dat interbestuurlijke verhoudingen niet al een principaal-agent probleem benadert, maar een model dat daarin vooral wederzijdse betrokkenheid en bestuurlijke lotsverbondenheid als uitgangspunt neemt.

Ik zie de niet aflatende pogingen van Wim Deetman de afgelopen jaren, om tot een inspirerend bestuursakkoord tussen rijk en gemeentelijke overheden te komen, dat de toonsoort van harmonieuze samenwerking preferereert boven die van het a-tonale contrapunt van de disharmonie als een diepe erkenning van deze basispositie. Dat hij bij de Raad van State nu mede verantwoordelijk wordt voor de periodieke toets op de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen is in dat perspectief hoopgevend.

*Wim van de Donk is voorzitter van de WRR*



## Gesprek van M.F. Stein en A. Stordiau

Bepaalt de politiek het nieuws of bepalen media de politiek? Hoever kan een voorlichter gaan in het 'spinnen' en in het positioneren van bewindslieden? Imago en beeldvorming in het digitale tijdperk worden steeds belangrijkere middelen voor politici en ambtsdragers om hun beleid te presenteren en te verantwoorden.

Anne-Marie Stordiau, directeur Voorlichting en Communicatie op het ministerie van Justitie, deelt haar visie hierover met Marion Stein, vice-voorzitter van de Vereniging van Griffiers.

De Vereniging van Griffiers blijft graag op de hoogte van de trends van deze tijd. Op dit moment speelt 'imagebuilding' een belangrijke rol, ook als je kijkt naar bijvoorbeeld een beweging als 'Trots op Nederland'.

*Stein: Wat is overheidscommunicatie vandaag?*

Stordiau: Met overheidscommunicatie draag je beleid, maatregelen en besluiten naar buiten toe. Je zorgt er ook voor dat de 'buitenwereld' binnen wordt gehaald. Beleidsmakers moeten weten wat er onder het volk leeft en welke problemen en gevoeligheden er zijn om die te betrekken in het beleid dat zij maken.

Je moet als voorlichter altijd een spiegel voorhouden. Je moet kunnen anticiperen op de reactie van de samenleving. Daar is nu ook heel veel behoefte aan. Vroeger zat voorlichting aan het eind van het beleidsproces.

Beleidsmakers maakten het beleid en voorlichters brachten dit naar buiten. Dit is achterhaald. Voorlichters zijn meer de voelsprietten waar beleidsmakers niet zonder kunnen. Ook het besef van de politieke kant van de organisatie is veel sterker geworden. Daardoor moet je van begin af aan rekening houden met de reacties van pers en publiek. Dit is een driehoek (burger-politiek-media) waar heel veel spanning achter zit.

*Stein: Jij volgde eind 2006 de cursus Senior Managers in Government over onder meer Politiek (crisis)Management aan Harvard University. Wat was daar voor jou een eyeopener?*

Stordiau: Een maand in Harvard is op zichzelf al heel bijzonder. Toch merk je dat er overal dezelfde problemen spelen. Of het nou in het White House is of bij de gemeente Den Haag, je loopt tegen hetzelfde soort problemen aan. Die problemen komen het beste naar voren in tijden van institutionele crises, crises die de overheid als zodanig raken.

Toch zijn zij in de VS iets verder, door de verscheidenheid aan en commercialisering van de media. Dit ziet men heel duidelijk tijdens crises. Wat zij daar bijvoorbeeld beter doen is dat verantwoordelijken direct leiding nemen en aan het woord komen op het moment dat er een crisis speelt. Elke crisis is vooral ook een PR-crisis. De New Yorkse burgemeester Giuliani deed het heel goed door meteen na de 9-11 aanslagen een persconferentie te geven en zijn commitment en medeleven te tonen. Dan gaat het er niet om hoeveel informatie je kunt geven, maar dat je je gezicht laat zien en toewijding en emotie toont.

*Stein: Wat heeft dit betekend voor jouw werk op Justitie?*

Stordiau: Ik ben ervan doordrongen dat het tonen van emotie één van de belangrijkste dingen is. We hebben hier veel met institutionele crises te maken. Daarbij is iedereen voorzichtig met openbare optredens, omdat er nog te weinig kennis beschikbaar is. Dan is het juist belangrijk om voor de camera te staan en uitleg te geven. Ook als dat betekent dat je slechts kunt zeggen dat je het één en ander nog moet uitzoeken. Dat is een belangrijke les geweest. Toon je verantwoordelijkheid! De bewindsman/vrouw is immers altijd eindverantwoordelijk.

De interne communicatie in een organisatie bepaalt voor een deel het succes van de externe communicatie. Waar mensen niet kunnen communiceren of een slechte relatie hebben, worden fouten gemaakt. Daar is het hoofd van de organisatie verantwoordelijk voor.

*Stein: Je schreef in een artikel: 'Een minister is voor zijn politieke voortbestaan afhankelijk van het profiel dat hij opbouwt. Was vroeger de kern van een departement de beleidsvorming, nu is (politieke) communicatie door-*



## Gesprek van M.F. Stein en A. Stordiau

*slaggevend voor zijn of haar succes'. Als dat zo is, waarom falen overheidsvoorlichters dan zo? Vogelaar die in Pauw & Witteman tegenover Jort Kelder en Heleen van Royen zit, wat voor haar gewoon geen goede plaats is!*

Stordiau: Als voorlichter ben je betrokken bij de totstandkoming van een nota, daarna schrijf je een prima persbericht en tot slot zorg je dat je minister optimaal is voorbereid om de persconferentie te houden. Dat doe je door van tevoren na te denken over alle vragen die gesteld kunnen worden en wat als beste geantwoord kan worden. Je haalt er ook de kernboodschap uit en praat er met je minister over.

Vogelaar presenteerde die dag op een persconferentie haar integratienota. Vervolgens zat zij bij Pauw & Witteman. Vogelaar wilde over het voetlicht brengen dat zij de Marokkanen en Antillianen heel stevig wilde aanpakken. In plaats daarvan viel zij tijdens haar persconferentie het beleid aan van haar voorganger, Rita Verdonk. Haar boodschap viel daarmee volledig weg! Het nieuws van die dag werd niet de kernboodschap van de integratienota, maar de aanval van Vogelaar op Verdonk. Er heeft nooit meer iemand begrepen wat er in die integratienota heeft gestaan.

Als voorlichter kies je interviews uit, waarin je een toelichting geeft over een nota. Je zorgt bijvoorbeeld dat je een interview regelt bij Nova, waar de minister tegenover Clair Polak zit en in alle rust vragen beantwoordt over de integratienota. Daar kozen de voorlichters van Vogelaar duidelijk niet voor ondanks dat dat door Nova was gevraagd. In plaats daarvan zat zij bij Pauw & Witteman, wat een amusementsprogramma is. Zij klapte volledig dicht. Een minister hoort niet in een amusementsprogramma. Je hebt als voorlichter de belangrijke taak om je bewindsman goed voor te bereiden. In dit geval heeft de voorlichter betere kansen laten lopen.

Het voorlichtingsvak wordt steeds ingewikkelder, er komen steeds meer middelen bij. Media reageren veel sneller. Je kunt het wel een beetje sturen, maar je hebt niet alles in de hand. Je hebt daarbij ook te maken met online-media en burgerjournalistiek.

*Stein: Niet te stuiten is de trend waar politici en voormannen hun wel en wee bloggen. Je maakt zelf het nieuws.*

Stordiau: Je moet de online-media goed volgen. Weet wat er per dag op staat, want de traditionele media halen hun nieuws ook daar vandaan. Je moet er zo snel mogelijk op kunnen reageren. Dat geldt ook voor blogs. Je kunt je als overheidsvoorlichting niet permitteren dat je ook maar een uur achterloopt! Vroeger had je met de traditionele media een halve dag de tijd om je reactie voor te bereiden. Je reactietijd is nu ingekort tot niet langer dan één uur! Je moet het hele palet van de maatschappij in beeld hebben en houden. Dat is een enorme klus.

*Stein: Nieuws of onderstroom?*

Stordiau: Het blijft zo dat nieuws pas echt nieuws is, als het op het journaal is. De scholierenstaking over de 1024-lesuren is bijvoorbeeld helemaal ontstaan door Hyves. Scholieren hadden hierdoor contact met elkaar. Maar het werd pas écht, toen het op het journaal kwam. De garantie van echtheid komt nog steeds van de traditionele media.

*Stein: Wat doet dit met overheidsvoorlichting? Wat is je antwoord op civic journalism?*

Stordiau: Wij volgen het, maar interveniëren niet. Bedrijven doen dit wel. Wij breken niet in op online-discussiegroepen.

*Stein: Als overheid zoeken wij altijd de taal op van diegenen op wie wij onze boodschap richten. Door mee te discussiëren in die discussiegroepen bereik je veel jongeren. Als je de organisatiennaam erbij plaatst, dan moet het toch kunnen? Waarom zou dat anders liggen dan met andere media?*

Stordiau: Op dit moment is daar de discussie nog niet over begonnen. Maar de overheid is nu al wel aanwezig op internet. Een voorbeeld is de wapenbewustwordingscampagne. Daarmee zaten wij wél in jongerendiscussiegroepen. Een discussie beïnvloeden kan alleen als je dit doet namens diegene waarvoor je spreekt.

## Gesprek van M.F. Stein en A. Stordiau

*Stein: Geenstijl.nl?*

Stordiau: Het is een niet te onderschatten nieuwsmaker geworden. Je kunt niet buiten Geenstijl om. Zij worden door de traditionele media serieus genomen en overgenomen. Zij maken echt nieuws. Hun politieke verslaggever, Rutger Castricum, verschijnt overal en nergens. Je moet erop reageren. Hoe ga je er dan mee om? Tegenover Geenstijl je eigen stijl zetten! Je moet meebewegen.

*Stein: Je hebt mensen nodig die constant aan het zoeken zijn naar wat er allemaal speelt. Gaan we toe naar gepersonifieerde informatie voor overheid én burger?*

Stordiau: Dat doen wij voorlichters eigenlijk al. Wij zorgen dat relevante informatie bij het juiste organisatieonderdeel terechtkomt. Voor burgers bestaat dit soort diensten ook. De samenleving is eigenlijk al zo gesegmenteerd dat iedereen gespecificeerde informatie ontvangt.

*Stein: Wat zou je jonge journalisten adviseren? Op welke toekomsttrend moeten zij zich richten?*

Stordiau: De online-media gaan 24 uur per dag door. Die zal een journalist goed bij moeten houden. Een krant die een primeur heeft, zal dat echter niet op de website plaatsen, maar in de krant. Dat rendeert beter. Wat dat betreft, blijft de waarde van de krant voortbestaan. Je ziet wel dat de televisie meer analyseprogramma's krijgt. Er komen steeds meer kranten bij, waaronder gratis kranten. Via het ANP hebben wij een enorm podium bij onder meer gratis kranten. De waarde van het persbericht neemt daardoor toe. Daar investeren wij nu meer in dan voorheen. Vroeger hadden wij veel meer individueel contact met journalisten om te zorgen dat zij onze persberichten overnamen. Dat gebeurt nu steeds minder. Ondanks het feit dat landelijke kranten minder lezers hebben, blijven zij wel nog toonaangevend. Dit zijn trends die je ook vanuit overheidsvoorlichting goed moet blijven volgen.

*Stein: Is de personificatietrend wel goed te benutten? Beeldvorming via Drama TV waar we ons verlekken aan heftig leed waar de overheid steken heeft laten vallen – waar of niet -, krijg je toch niet gekanteld met een glimmend imago van bewindspersonen? Is de vraag niet, óf het imago is op te poetsen maar veeleer, wánnere breekt het?*

Stordiau: De belangstelling voor de persoon van de bewindsman is alleen maar gegroeid. Hij is zijn ministerschap. Als je een sterke minister hebt, helpt dat het departement enorm. Dat moet je benutten maar er ook zuinig op zijn. Een profiel in de media is zo gebroken. Je moet het rustig opbouwen en koesteren. Je moet dingen doen die passen bij iemands persoonlijkheid, hem niet willen veranderen. Dat heeft geen zin. Wat je wel kunt doen is de bewindspersoon door middel van mediatraining leren hoe hij met de camera om moet gaan of hoe hij de kernboodschap overbrengt.

*Stein: Kun je een bewindspersoon wel naar de kapper of stylist sturen?*

Stordiau: Als het nodig is, dan is het geen probleem. Je kunt best tegen een vrouwelijke minister zeggen dat zij met lippenstift op veel beter op tv staat. Maar dat is niet het werk van een voorlichter. Zijn werk is aan de bewindspersoon doorgeven hoe hij voor de camera moet staan, etc.

*Stein: Waar ligt jouw loyaliteit qua voorlichting? Bij de minister of bij het ministerie?*

Stordiau: Het belang van de minister is het ministerie. Dit bijt niet. Het was een andere situatie toen bijvoorbeeld Verdonk, die destijds minister was, ook partijleider wilde worden. Op dat moment moet je duidelijk maken dat je werkt voor het ministerie en niet voor de persoon van de minister. Dat valt dan buiten de rol van de overheidsvoorlichter.

## Gesprek van M.F. Stein en A. Stordiau

*Stein: Je noemt nu Verdonk. Vond je het niet opvallend hoe anders zij reageerde op de Schipholbrand dan Donner? Donner sprak over het verlies van 'elf medemensen', terwijl Verdonk het had over 'elf illegale vreemdelingen'. Wat voor invloed heeft dat gehad op hun imago?*

Stordiau: Verdonk toonde wel emoties op dat moment. Doordat zij zelf ervaring heeft met het gevangeniswezen benadrukte zij vooral dat de mensen adequaat gehandeld hadden. Deze uitspraak kwam haar achteraf duur te staan. Vanuit haar beleidsterrein kan ik mij voorstellen dat zij uitriep dat het illegale vreemdelingen waren.

*Stein: De bewindspersoon als een kaffie van zijn beleidsnota: na vier jaar wil je wel eens wat anders! Realiseert de bewindspersoon zich dat de periode van de voorlichter die de imagocampagne leidt een andere tijdshorizon heeft?*

Stordiau: Ambtenaren zijn altijd 100% loyaal aan hun minister. Wanneer die vertrekt en er komt iemand anders voor in de plaats, zijn zij vervolgens ook 100% loyaal aan die minister. Dat is inherent aan een politieke organisatie. De minister is in charge en zegt welke kant hij op wil. Voorlichting levert hem de instrumenten. Wij doen haast niets aan persoonlijke voorlichting. Het blijft beleidsvoorlichting. Wij proberen niet een imago te vormen dat op niets gebaseerd is. Het ministerschap moet een opbouw zijn van resultaten. De één is daar handiger in dan de ander.

*Stein: 'Regeren is wachten'. André Donner<sup>1</sup> bedoelde daarmee dat goed besturen afhankelijk is van het goede incident. Na dat incident heb je veel draagvlak voor anders onmogelijke intensiveringen.*

Stordiau: Wij laten niet iets liggen in afwachting van het moment dat het goed uitkomt. Er is een aantal ernstige incidenten geweest. Daarna is het beleid behoorlijk aangescherpt maar dan als gevolg daarvan. Incidenten zijn vaak symptomen van falend beleid. Zij ontstaan nooit zomaar. Overheidsvoorlichting heeft daar niet vreselijk veel invloed op. Dat is het werk van beleidsmakers.

1 Zie ook elders in dit Jaarboek bij het artikel van prof dr. J.Th.J. van den Berg.

*Stein: Spindoctor zijn of informeren?*

Stordiau: Spindocteren werkt altijd tegen je als het bekend wordt, wat negatief is voor de bewindspersoon. Er is daarentegen niets tegen goed informeren. Sommigen noemen dat spinnen. In het Verenigde Koninkrijk is het spinnen tot een kunst verheven. Daar wordt bewonderend naar gekeken. In Nederland is zoiets ondenkbaar. Wij hebben in Nederland een ander systeem.

*Stein: Wil jij de koppen en ankeilers van tevoren weten? Hoe ver kun je gaan?*

Stordiau: De GPD-Gate zegt meer over deze journalisten, die voordien bij de GPD werkten en te lang in hun rol zijn doorgedaan, dan over hoe een voorlichter te werk moet gaan. Journalisten zoeken nieuws en hoeven geen grenzen in acht te nemen. Voorlichters hebben die ethische grenzen wel, want zij werken voor een organisatie.

Als je minister een interview met een dagblad kan hebben, wat heel belangrijk is, moet je het moment van een dergelijk interview goed afwegen. Zo'n interview moet hij alleen geven als er iets te melden is. Vervolgens vraag je ook wat zij ermee gaan doen. Wat halen zij eruit als nieuws en wat plaatsen zij op de voorpagina? Je wilt immers voorbereid zijn. Dat is een vorm van sturen die ik verantwoord vind. Dat doe je immers samen met de journalist.

*Stein: Wat wil je zelf nog kwijt?*

Stordiau: Het beeld van een voorlichter is nog altijd iemand die een persbericht maakt aan het eind van de rit en vragen van journalisten doorspeelt. Maar de manier waarop het beleid in de samenleving landt, is misschien nog belangrijker dan het beleid. Wij voorlichters zijn geen freeriders, maar een onderdeel van de ambtelijke top!

*Marion Stein is griffier van de gemeente Den Haag.  
Annemarie Stordiau is directeur Voorlichting en Communicatie van het Ministerie van Justitie*

# Negen maanden waarnemen in de Tweede Kamer

I. van Erp en J. van Marion

## **Negen maanden waarnemen in de Tweede Kamer, of: de schoonheid van de waan van de dag**

Vrijwel de voltallige staf van de Vaste Kamercommissie van Onderwijs verhuisde naar een kelder in het voormalige ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag om de leden van de parlementaire onderzoekscommissie Dijsselbloem bij te staan. Zodoende moesten in 2007 voor negen maanden waarnemers worden gevonden. Onafhankelijk van elkaar meldden wij, die een baan hadden bij Onderwijs, ons enthousiast aan en wij werden tot onze grote vreugde uitverkoren.

Wij kwamen invliegen vanuit een beleidsafdeling en het bedrijfsbureau. Dit is iets heel anders dan een griffie, zo bleek. Er zijn in de Kamer vele regels, afspraken, processen en procedures. Geschreven en ongeschreven. En bergen papieren en digitale stukken die op een goede manier moeten worden afgehandeld. Via de methode onderdompeling werden wij in korte tijd ingewerkt. We konden altijd op collega's terugvallen en daarnaast beschikten we over een uitgebreid Handboek Griffier, dat net weer was bijgesteld. Er was een keurig archief.

Ons viel op dat de Kamer ondanks of misschien juist door haar lang terug reikende stamboom een soepele machine is. Waarbij de griffie het plenaire proces ondersteunt en de commissieondersteuning de commissies. Natuurlijk gaat in het geweld van de hectiek niet alles feilloos. Maar als er iets fout gaat, zoekt men naar een oplossing in plaats van zich op de fout te concentreren (wat wij in onze lange loopbanen ook anders hebben meegemaakt).

Toen wij er wat meer inkwamen, kregen wij ideeën om zo hier en daar een andere aanpak uit te proberen. Hoewel wij regelmatig hoorden dat dit niet

de manier was waarop het tot dusverre ging, kregen wij genoeg ruimte om eigen accenten te leggen. Hierbij, zo ontdekten wij, zijn de leden en vooral de commissievoorzitter belangrijk. Wij waren gezegend met een voorzitter die vooraf niet alles wilde zien (liever niet zelfs), bij problemen bereikbaar bleek en zo nodig direct actie ondernam. Verder had hij de gawe uit de hand lopende discussies met een kwinkslag weer in het gareel te krijgen en was hij in voor vernieuwingen.

Zelf afkomstig van een ministerie hadden wij geen notie dat in de Kamer wekelijks zulke hoeveelheden brieven, nota's en wat niet al geproduceerd werden. Voeg daarbij burgerbrieven, brieven en publicaties van organisaties en instellingen, petities en persberichten en het is duidelijk dat het een heel karwei is om dat in goede banen te leiden. Maar het proces raakt ook in de politiek altijd de inhoud. De wijze van agenderen en adviseren kan verschil maken voor de inhoudelijke discussie.

Vanuit het ministerie gedacht, begrepen wij niet altijd waarom de Kamer niet méér op hoofdlijnen discussieerde en waarom regelmatig op kleine beleids-onderdelen algemene overleggen werden belegd. Vanuit de Kamer gezien is het de kunst om een zodanige ordening in de stukken aan te brengen dat enerzijds op een tijdige en samenhangende manier over hoofdlijnen kan worden gesproken en anderzijds onderdelen daarvan ook voldoende aandacht krijgen. In die volgorde. Een 'efficiënte' behandeling verhoudt zich niet altijd tot de politieke noodzaak tot profileren. Ook bleek ons dat het meer in samenhang brengen van beleid door het ministerie nog wel kan worden verbeterd. Voorts, dat technische briefings goed werken bij ingewikkelde voorstellen, waardoor wordt voorkomen dat over de verkeerde dingen wordt gedebatteerd.

Politieke profilering maakt het noodzakelijk dat bepaalde boodschappen door politieke partijen onafhankelijk van elkaar naar voren worden gebracht. Gaat het om meer technische, feitelijke kwesties, zoals de vraag of de geboden informatie zodanig is dat de Kamer haar rol goed kan spelen, dan wordt gezamenlijk optreden overwogen. Dit kan bijvoorbeeld doordat op een aantal onderwerpen een van de leden het voortouw neemt. Of dat de voorzitter



## Negen maanden waarnemen in de Tweede Kamer

of een paar leden namens de commissie optreden als rapporteur. Dit was onder meer het geval bij het Jaarverslag en bij het begrotingsdebat van de commissie. Het leverde de Kamerleden meer tijd op voor de politieke inbreng. Ook kan gezamenlijk worden opgetreden bij het vragen van adviezen of bij opdracht geven tot onderzoek. Contacten met burgers of organisaties vinden plaats vanuit de commissie door middel van, bij voorbeeld, werkbezoeken, ronde tafelgesprekken, hoorzittingen en aanbiedingen van petities. Ook hier wordt telkens afgewogen of er individueel of gezamenlijk wordt opgetreden.

Behalve advisering over de agenda van de procedurevergadering en desgevenst bij gezamenlijk optreden van de commissie, vond ook individuele advisering aan leden plaats. Hierbij staat vanzelfsprekend de fractie- ondersteuning voor de commissieleden voorop. Dat was trouwens wel eens zoeken naar het juiste adres.

In 2007 was er een record aan Kamervragen uit onze commissie: zou dat aan ons hebben gelegen? Hebben wij over te veel vragen te zonnig geadviseerd aan de griffier van de Kamer? Want er zijn meestal meer mondelinge vragen dan er op het wekelijkse vragenuurtje gesteld kunnen worden.

De actualiteit brengt soms erg scherp een mogelijke misstand aan het licht waar geen beleid voor lijkt te zijn op korte termijn. Het aantal spoeddebatten is de laatste jaren sterk toegenomen. Het verloop van een spoeddebat is vaak onvoorspelbaar: soms loopt het met een sisser af, soms is het de start van nieuw beleid.

Belangrijk zijn uiteraard de media: journalisten en cameraploegen zijn buitengewoon veelvuldig en nadrukkelijk aanwezig op het Plein. Dat maakt het werk niet alleen hectisch, maar vooral actueel. 's Avonds op Nova keken wij welke griffier (nog) in de zaal zat en welke bode de verzorging deed!

De eerlijkheid gebiedt overigens te melden dat ook sprake kan zijn van vluchtigheid en een storm in een glas water.

Wetsvoorstellen worden in de Kamer stevig tegen het licht gehouden, mede naar aanleiding van een reeks adviezen van diverse adviesorganen. Natuurlijk ook aan de hand van de reacties uit 'het veld'. Daar komt dan ook vaak de profilering weer om de hoek kijken. Ook intern wordt er goed naar gekeken en waar nodig vanuit diverse optieken over geadviseerd. Hier moet het Handboek Griffier regelmatig worden geraadpleegd: want luistert het nauw! Zo hebben wij bijvoorbeeld geleerd wat een 'destructief amendement' is en wat er moet gebeuren als een kamerlid dit bij de behandeling van een wetsontwerp aan de orde stelt.

Er waren veel spoeddebatten, maar hierdoor is in onze periode geen enkel wetgevingstraject uitgesteld. Een spoeddebat maakt duidelijk dat de Kamer de opdracht heeft om de regering te controleren op actuele zaken die de burgers raken en dat doet de Kamer veelvuldig. De aanwezigheid van een bewindspersoon bij zo'n debat is een van de basisregels van de Kamer. Het is aan de Kamer dit te bepalen. Niet verschijnen is een onaanvaardbare belediging van de Kamer. Maar, dat wisten wij al vanuit onze departementale ervaring. Hoe belangrijk en lang van tevoren voorbereid een externe afspraak van de minister ook is; al zit er een zaal vol met vertegenwoordigers vanuit het hele 'veld' op hem of haar te wachten, de Kamer gaat altijd voor. De bewindspersoon vertrekt naar de Kamer en de Directeur-Generaal naar de afspraak buiten de deur.

Als spin in het infonet waren wij zeer op onze plek.

Alle leden waren ons even lief, maar nu concentreren wij ons weer op één bewindspersoon! Hoewel wij achteraf beseften dat de direct betrokkenen de nodige vraagtekens hadden bij onze komst, hebben zij ons daar niets van laten merken. Natuurlijk hebben wij er hard aan getrokken om goed werk te leveren...

Er is bewondering en respect ontstaan voor de inzet van de 150 leden, die dag in dag uit ons landsbestuur beoordelen, adviseren maar vooral controleren en die daarnaast wetten maken. Maar ook voor de bewindslieden en onze collega's ten departemente, die steeds weer klaar staan om alle benodigde informatie te verstrekken.

## Negen maanden waarnemen in de Tweede Kamer

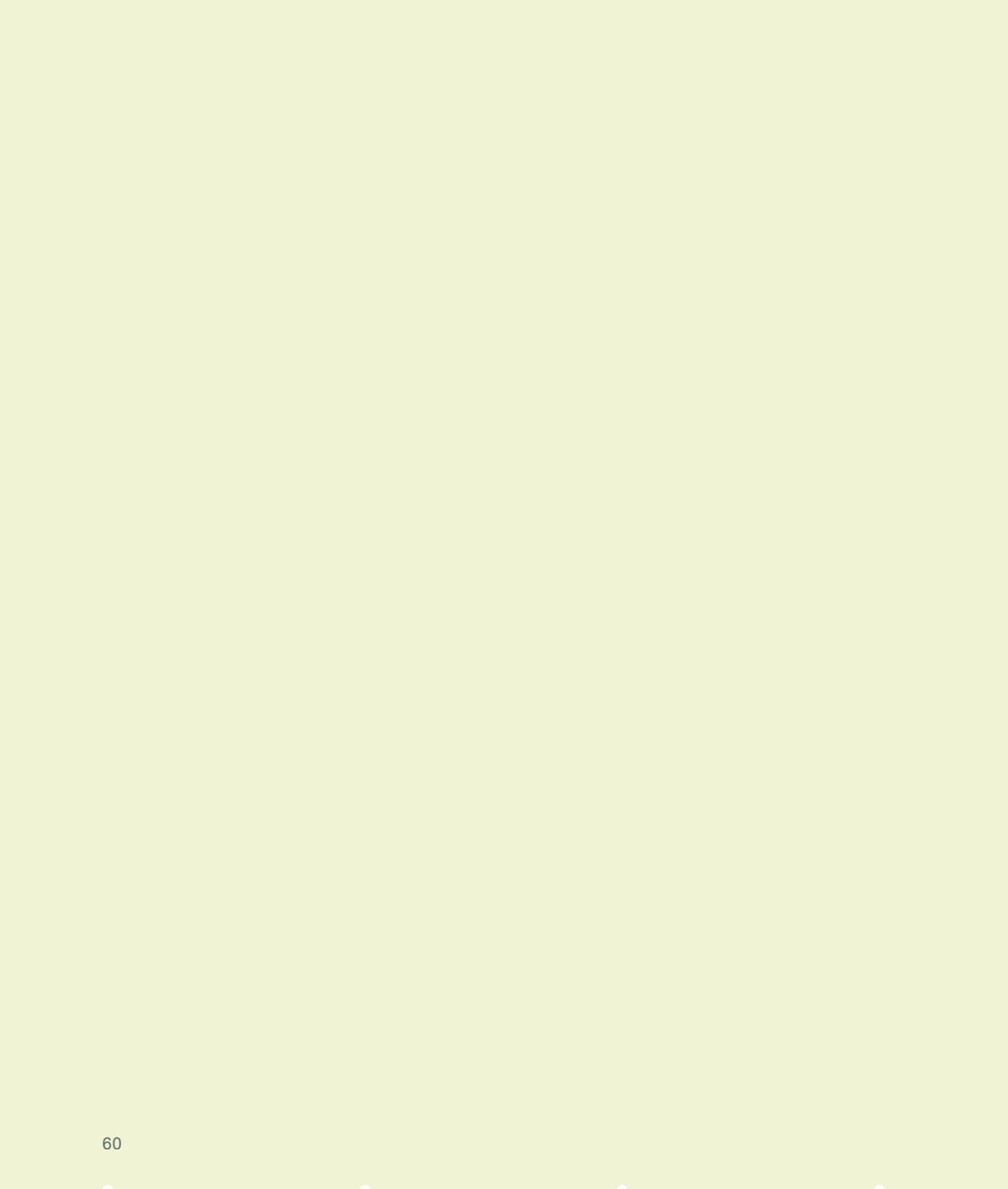
Terug op het ministerie is er heimwee naar de politieke processen, de maximale informatievoorziening, de dagelijkse beweging met en tussen de Kamerleden, de brede beleidsinhoud en de werkorganisatie, waarin wij zoveel ruimte, steun en waardering hebben ondervonden. Maar: weer bezig zijn met de formulering van beleid heeft ook zijn charmes!

Onze politieke sensitiviteit is tot volle bloei gekomen en wij stemmen de volgende keer nog bewuster!

De plenaire behandeling van het parlementaire onderzoek is achter de rug. De oude orde is weer teruggekeerd op de griffie en alles is weer zoals het was. Of toch niet...?

Komt er een volgend onderzoek, dan nemen wij graag weer waar!

*Ingrid van Erp en Janneke van Marion [functies]*



E. Meurs

### Kritiek op de duale raad – mag het een beetje constructiever alstublieft?

*‘Gemeenteraadsleden ondermijnen dualisme’*. Een eenvoudige raadsgriffier, die de eervolle uitnodiging heeft ontvangen een bijdrage te leveren aan het jaarboek der griffiers en zich daartoe wat oriënteert op recent verschenen publicaties, moet nog zijn best doen niet direct de gewenste gemoedsrust te verliezen. Gelukkig maar dat hij, als de meeste griffiers, beschikt over een stevig ontwikkelde olifantenhuid als het gaat om verwijten aan het adres van de gemeenteraad. Wat deugt er toch weinig van de wijze waarop de raden zich manifesteren in het dualisme! Genoemd citaat komt van de website van het onderzoeksbureau Daadkracht B.V., maar alle griffiers dromen de kritiek. De raden vergaderen te veel, de raden stellen geen kaders, zij leggen een ongezonde controlezucht aan de dag, zij neuzelen maar over details en procedures. En dat, terwijl ze eigenlijk niet eens bestaan, dé raden.

Opvallend aan de kritiek is het hoge zuurgehalte. In dat opzicht lijken de critici soms meer op ‘de burgers in de straat’ dan op de burgers die de raadsleden daadwerkelijk op straat ontmoeten. Er is weinig begrip en het is zelden opbouwend. Dat, terwijl er toch redenen genoeg zijn voor relativisering.

Zo onderkennen maar weinig critici dat het dualisme zoals dat in 2002 is ingevoerd, niet de enige vorm van dualisme is waarmee raadsleden te maken hebben. De Gemeentewet schrijft *institutioneel dualisme* voor en verdeelt in dat verband taken en bevoegdheden tussen de bestuursorganen college en raad. Maar een zuivere werking daarvan is onmogelijk door de realiteit van het *politieke dualisme*, dat, altijd al, college en coalitiefracties tezamen plaatst tegenover de oppositie in de raad (een rechtstreeks gevolg van de bepalende plek van politieke partijen in onze representatieve democratie). Dit betekent niet dat dualisme als bedoeld in de Gemeentewet niet kan bestaan. Maar wel dat het optreden van de volksvertegenwoordigers – in het bijzonder van die van de coalitiefracties – er niet voortdurend door

kan worden beheerst. Zij moeten op de juiste momenten schakelen tussen belangen vanuit verschillende loyaliteiten. Dat vereist inzicht in verhoudingen, politiek en staatsrechtelijk, maar meer nog, in voorkomende gevallen, politieke durf. Het getuigt van weinig begrip dat raadsleden die hiermee worstelen voor velen al snel 'niet functioneren', waar vergelijkbaar gedrag van Haagse politici, die sinds jaar en dag in dezelfde complexe constellatie opereren, gewoonlijk voor vanzelfsprekend wordt genomen. Wie heeft ooit horen beweren dat dé Tweede Kamer niet bestaat?

Ook hebben veel gemeenteraden niet bepaald geboft met colleges die zich in het dualiseringsproces kortzichtig op de eigen positie hebben geconcentreerd. Met regelmaat wordt vernomen dat colleges er beter dan raden in zijn geslaagd hun plek in het duale stelsel te vinden. Hoe verwonderlijk! Als het gaat om gezamenlijk koers bepalen, zijn colleges in alle opzichten in het voordeel. Getalsmatig, maar ook doordat zij bestaan uit fulltime politici en hun discussies altijd in beslotenheid kunnen voeren. Bovenal echter, doordat zij vanuit hun collectieve verantwoordelijkheid zijn verplicht tot eensgezindheid, waar raden juist steeds zoveel mogelijk interne tegenstellingen voor het voetlicht moeten brengen. Alle ingrediënten voor een voorsprong op raden zijn, kortom, aanwezig. Geen kunst dus, dat die voorsprong is genomen. Een kunst is het, als colleges erin slagen boven zichzelf uit te stijgen en hun inspanningen niet in de eerste plaats richten op de eigen positionering, maar op de kwaliteit van het duale besluitvormingsproces. Hoewel, een kunst? Zou een dergelijk blijk van gevoel van (mede)verantwoordelijkheid voor het welslagen van de dualisering eigenlijk niet gewoon van colleges mogen worden verwacht? Al was het maar vanuit het besef bij deze professionals dat hun enige route naar legitimatie de route is via de gemeenteraad. Les 1 toch van de cursus wethouder, mag men hopen.

*'Gemeenteraadsleden ondermijnen dualisme'*... heeft een eenvoudige raadsgriffier zich, ondanks gemoedsrust en olifantenhuid, toch een beetje kwaad gemaakt.

*Eric Meurs is griffier van Smallingerland*

# Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

F.N.M. Hilterman

## Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

### **Anti-Europese stemming**

Politici leven bij de waan van de dag. Aan de hand van krantenartikelen is vaak al te voorspellen welke vragen in de Kamer zullen worden gesteld, welk spoeddebat moet worden gevoerd en wat de onderwerpen voor het vragenuurtje zullen zijn. 'Wat leeft in het land' is op het oog een belangrijker drijfveer voor het handelen in de politiek dan de vraag waar het met de samenleving naar toe moet.

In een onderzoek van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling wordt geconcludeerd dat burgers behoefte hebben aan nieuws met attentiewaarde en aan politici die recht doen aan hun opvattingen en gevoelens. Media leveren immers nieuws dat pakt en zijn op zoek naar politici die inspelen op gevoelens van burgers. Politici *framen* omgekeerd hun uitspraken in een poging de nieuwsmedia te bereiken en recht te doen aan de gevoelens van die burgers.

Onmiskenbaar helpt dit alles eraan mee onderwerpen en vraagstukken van een wat minder spectaculair karakter naar de achtergrond te dringen. Daarbij doet het er weinig toe, of die onderwerpen voor het dagelijks leven van burgers nu wel of niet van belang zijn. Een tweede gevolg is de opvallende introvertheid van de laatste jaren in politiek en samenleving, die overigens niet typisch Nederlands is. De waan van de dag laat weinig ruimte en aandacht voor Europese ontwikkelingen en beslissingen. Hoewel die toch meer en meer ingrijpen in het dagelijkse bestaan van burgers. Voorzover er aandacht voor Europa overblijft, getuigt deze van een opvallend anti-Europees sentiment.

Niet alleen politiek en media, maar ook de ambtelijke dienst is weinig gericht op Europa.

In een recent onderzoek van het Instituut Clingendael wordt dit nog eens onderstreept met de constatering dat er te weinig kennis over Europa bij de ambtenaren aanwezig is. Het kabinet heeft dit inmiddels erkend en dringt aan op versterking van die kennis.

De afgelopen zestien jaar heb ik mij als beleidsfunctionaris voor Europese zaken bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten beziggehouden met de relatie Europa en decentrale overheden. In die kring is de belangstelling voor Europa onmiskenbaar toegenomen. Wat ook wel mocht: er was veel achterstand in te halen. Ook de lokale 'waan van de dag' staat aan interesse in wat in Europa gebeurt in de weg.

Het gaat dus om gebrek aan kennis, maar dat is al een oud probleem, dat naar zijn aard niet dan met volharding kan worden opgelost. Sinds het begin van de eeuw gaat het, nationaal veel meer dan lokaal, ook om naar binnen gerichtheid en anti-Europees sentiment. Het is bovendien te eenvoudig om te denken, zoals veel 'Europeanen' doen, dat meer kennis van Europa dit sentiment zal verminderen. Het omgekeerde zou zich eveneens kunnen voordoen.

Dat de waan van de dag nadelig werkt voor Europese belangstelling heeft daarom misschien niet louter nadelen. Bestuurders en ambtenaren weten immers vaak maar al te goed dat men van gebrek aan publieke belangstelling ook effectief gebruik kan maken om de goede beslissingen door te zetten. (Zie ook het artikel van J.Th.J. van den Berg, verderop.) Wat is nu het belang van Europa voor het lokale bestuur en welke rol speelt de waan van de dag daarbij?

### **Europees bestuur is binnenlands bestuur**

Politieke vraagstukken worden in toenemende mate beïnvloed door een steeds voortschrijdende Europeanisering. Dit is niet alleen voor de rijksoverheid van belang maar ook voor gemeenten en de samenleving als geheel. Grote problemen als armoede, milieudegradatie, demografische ontwikkelingen, misdaad en terrorisme, maar ook economische ontwikkeling en innovatie zijn geen kwesties die halt houden bij de grenzen van soevereine staten.



## Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

Migratie trekt per definitie de grenzen over en de opwarming van de aarde stoort zich niet aan lijnen op een landkaart. Het buitenland komt trouwens niet alleen op de burgers af, de burgers gaan ook naar het buitenland toe, voor vakantie, studie en werk.

Bedrijven beschouwen in toenemende mate de hele wereld als hun werkterrein. Dankzij internationale netwerken van distributie en logistiek kunnen bedrijven hun producten aanbieden aan consumenten in vrijwel iedere plaats op aarde. Dit alles bevordert de verwevenheid tussen landen, regio's en volkeren.

Tegen deze achtergrond van toenemende vervlechting en internationale interdependentie op economisch, technologisch en maatschappelijk terrein staat het Nederlands overheidsbeleid steeds meer in bovennationaal perspectief. Het is daarom noodzakelijk het eigen beleid bilateraal of multilateraal af te stemmen op het beleid van andere landen. Daarin schuilt de ware zin van de Europese Unie. Die moet, om het maar eens lokaal uit te drukken, meer gezien worden als een 'gemeenschappelijke regeling', die het zelfstandig voortbestaan van nationale staten in een 'globaliserende' wereld beschermt dan als een nieuwe staat die oude staten dreigt op te heffen. Zonder die gemeenschappelijke regeling zou het voortbestaan van een zelfstandig Nederland meer worden bedreigd dan nu het geval is.

De rol van de Europese Unie is de afgelopen vijftien jaar in een stroomversnelling gekomen. Zij heeft op een groot aantal beleidsterreinen bevoegdheden van nationale lidstaten (ten dele) overgenomen. Naast het tot stand brengen van een interne markt, is Europa zich ook gaan bezighouden met allerlei andere vraagstukken om daarmee de internationale concurrentiepositie van Europa te versterken. Ten dele gebeurt dat in een systeem van besluiten door gekwalificeerde meerderheid, ten dele (zoals bij justitie en binnenlandse veiligheid), door besluiten met unanimiteit. Dat geldt trouwens ook voor de buitenlandse en defensiepolitiek. Door de Europese verdragen zelf wordt al het vrije verkeer van mensen goederen, diensten en kapitaal gewaarborgd.

De Europese Unie is intussen een eigen rechtsorde geworden. Het Europees recht richt zich in het algemeen tot de lidstaten. Dat betekent echter niet dat alleen de nationale overheid met het gemeenschapsrecht te maken krijgt. Ook gemeenten worden zich ervan bewust dat Europees recht voor hen van belang is. Europa is in feite een vierde bestuurslaag geworden. Het is geen 'buitenland' meer, Europa is 'binnenland' geworden.

Hoe moet de relatie tussen het Europees recht en gemeenten worden gezien? Gemeenten worden in een toenemend aantal gevallen geconfronteerd met de implementatie van Europees beleid. Denk bijvoorbeeld aan de richtlijn luchtkwaliteit of de invoering van de dienstenrichtlijn. In andere gevallen kunnen rechtstreekse verplichtingen voortvloeien uit het Europees recht, bijvoorbeeld als het gaat om ongeoorloofde staatssteun.

Op grond van artikel 10 van het EG-verdrag zijn alle overheden verplicht, ook de lokale, Europese regelgeving adequaat uit te voeren. Dit artikel wordt het artikel over de 'gemeenschapstrouw' genoemd. In het artikel zelf wordt weliswaar gesproken over 'lidstaten'. Jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft inmiddels geleerd dat 'lidstaten' moet worden gelezen als alle met openbaar gezag beklede instanties, dus ook gemeenten.

Gelet op dit beginsel van gemeenschapstrouw is in de jurisprudentie de mogelijkheid erkend dat particulieren de lidstaat bij de nationale rechter aansprakelijk kunnen stellen voor schade als gevolg van schending van het gemeenschapsrecht. Wanneer het nationale recht van de lidstaat de mogelijkheid kent om decentrale overheden aansprakelijk te stellen voor de door hen toegebrachte schade, verzet het gemeenschapsrecht zich daar niet tegen, als de schade maar wordt vergoed.

Als de waan van de dag leidt tot min of meer ernstige onkunde op dit terrein – en dat doet zij – dan kan die onkunde het gemeentebestuur lelijk opbreken. Gemeenten kunnen maar beter nauwkeurig op de hoogte zijn van de effecten van Europese regelgeving op hun dagelijks werk. Helaas is dit niet steeds het geval. Bij een openbare aanbesteding zal tegenwoordig de vraag worden gesteld of deze aanbesteding Europees moet plaatsvinden. Meestal

## Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

is dan de vervolgvraag: hoe komen wij daaronder uit? Of, er wordt te snel geconcludeerd dat Europese aanbesteding verplicht is, zoals bij onderdelen van de Wmo. Wij zijn hier trouwens in goed gezelschap. Ook het Rijk laat op dit punt steken vallen. Het moet bovendien gezegd, het gaat om knap ingewikkelde materie.

Zonden tegen Europese regels kunnen ernstige gevolgen hebben. Het kan voor de Europese Commissie aanleiding zijn om een inbreukprocedure te beginnen tegen de lidstaat of voor een betrokkene om zich te richten tot de nationale rechter. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat, in alle stilte, een wetsvoorstel wordt voorbereid is om het (nationale) toezicht op de naleving van Europees recht te versterken. In ieder geval zal een onderdeel van dit wetsvoorstel worden gevormd door een verhaalsrecht van de staat bij eventuele veroordeling door het Hof van Justitie bij een inbreuk op het Europees recht door een gemeente of provincie. Waan of geen waan, het risico bestaat dat gemeentelijke onkunde leidt tot stille centralisatie van rijkskant.

Overigens geldt hier ook het omgekeerde. Als de Nederlandse staat een Europese richtlijn te laat of op onjuiste wijze omzet in nationale wetgeving en een gemeente vertrouwt op de nationale overheid, dan kan zich de situatie voordoen dat die gemeente in strijd handelt met de richtlijn en een rechter haar veroordeelt. Argument: Europees recht gaat vóór nationaal recht. Het ligt in de rede dat in dat geval een eventuele boete ook verhaald kan worden op de rijksoverheid. Belangrijker is, dat gemeenten goed in de gaten houden dat de wetgever Europees recht op de juiste wijze implementeert. Daar kunnen zij maar beter niet al te lijdelijk toezien. Ook hier is alertheid voorbij de waan van de dag erg nuttig.

### **Gemeenten en Europa: de route naar Den Haag**

In de discussies die gevoerd worden met de rijksoverheid over het Europees recht wordt steeds benadrukt, dat gemeenten die fouten maken met dit recht dit niet zo zeer uit onwil als wel uit onkunde doen. Het recht is, als gezegd, knap ingewikkeld en op velerlei terreinen als staatssteun en openbare aanbestedingen wordt nog steeds gediscussieerd over de juiste uitleg van het

Europees recht. Het grote aantal uitspraken van het Hof van Justitie wijst hier al op.

Preventieve maatregelen werken ook hier aanzienlijk beter werken dan repressieve. Niet alleen gemeenten zullen moeten investeren in de opbouw van kennis over de werking van het Europees recht. Ook het Rijk zal duidelijk moeten maken wat de gevolgen van het Europees recht voor gemeenten zijn. In Nederland zijn intussen vele stappen in de goede richting gezet. Buiten alle spektakel om – het parlement bemoeit zich er nauwelijks mee – werken Rijk, provincies en gemeenten aan verruiming van noodzakelijk inzicht.

Belangrijke stap is de oprichting geweest van het Kenniscentrum Europa Decentraal. Dit centrum is een samenwerking van het Ministerie van BZK, de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen. Het idee erachter is dat bundeling van krachten én geld een betere informatiestroom naar decentrale overheden tot stand zal brengen en decentrale overheden kan ondersteunen bij de toepassing van het Europees recht. Het kenniscentrum is een uitgesproken succes gebleken.

Vergroting van de betrokkenheid van decentrale overheden in het nationaal besluitvormingsproces kan er toe bijdragen dat de wet- en regelgeving die op Europees niveau wordt gemaakt beter toegesneden is op de uitvoering door lokale overheden. Een steeds terugkerende stelling in dit kader is: 'Betrokkenheid van decentrale overheden vergroot niet alleen de kwaliteit van het beleid maar ook de legitimiteit van dit beleid'.

In de samenwerking met het Rijk is onmiskenbaar voortgang gemaakt als het gaat om de behandeling van Europese vraagstukken. In veel voorbereidende werkgroepen is de VNG namens de gemeenten betrokken bij de bepaling van nationale standpunten. Zo is de VNG lid van de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. In deze werkgroep wordt voor de lidstaat Nederland een eerste standpuntbepaling voorbereid voor de deelname aan de werkzaamheden van de Europese Raad van Ministers. Op basis van deze standpuntbepalingen wordt een

## Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

'fiche' gemaakt voor het Nederlandse Parlement. Daarin worden Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd over Europese voornemens. In dit fiche wordt ingegaan op de inhoud van het voorstel, vragen van subsidiariteit en proportionaliteit, financiële en juridische gevolgen. Ook wordt, voor zover relevant, ingegaan op de mogelijke gevolgen van een voorstel voor decentrale overheden. Behalve in deze werkgroep neemt de VNG ook deel aan werkgroepen die betrekking hebben op het Europees recht, staatssteun, aanbestedingen en milieu.

Op het terrein van milieu is zelfs een stap verder gezet. Op voor decentrale overheden belangrijke dossiers worden interbestuurlijke 'dossiersteams' ingezet. Deze teams hebben als doelstelling om zoveel als mogelijk samen te werken bij de totstandkoming van nationale standpunten. In het laatste bestuursakkoord in 2007 tussen kabinet, VNG en IPO, is afgesproken dat dergelijke interbestuurlijke 'dossiersteams' naar andere beleidsterreinen zullen worden uitgebreid. In de tweede helft van 2008 zal een actieplan worden vastgesteld, waarin de samenwerking op Europese dossiers tussen Rijk en decentrale overheden verder zal worden versterkt.

Veel invloed op Europa loopt dus niet langs Brussel maar veel dichterbij, langs het eigen Den Haag. De stilte rond Europa, het niet mee worden gezogen in de waan van de dag, heeft hier zo zijn voordelen. In alle rust is de laatste tien jaar een stelsel van wederzijdse consultatie en samenwerking opgebouwd, ook tussen provincies en gemeenten, dat er wezen mag. Daar wordt elders in Europa met belangstelling naar gekeken. Nee, niet door de media, maar wel door de betrokken bestuurders en hun verenigingen.

Het is dus ook van betrekkelijk bescheiden betekenis om als individuele gemeenten bureaus in te richten in Brussel. Het meeste werk moet in Den Haag worden gedaan. Dat geldt zelfs voor het binnenhalen van de roemruchte Europese subsidies. Die worden meer en meer opgenomen in Europese regelgeving, in de lidstaat zelf toe te passen. Voor regels kan je als gemeente maar beter in eigen land blijven. Wel is enig belang gelegen in belangenbehartiging door samenwerkende verenigingen van gemeenten te

Brussel. Door hun gezamenlijk optreden zijn zij in staat de Europese instellingen gevoeliger te maken voor de relevantie van het decentrale bestuur.

### **Gemeenten en Europa: de route naar Brussel**

Op Europees niveau is de notie doorgedrongen dat decentrale overheden een belangrijke rol spelen in het uitvoeren van Europees beleid. De eerste belangrijke stap is gezet met het in het leven roepen van het Comité van de Regio's. Dit comité adviseert de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement. De Europese Commissie is voorts verplicht op een aantal onderwerpen advies te vragen aan het comité. Dit betreft onderwerpen als milieu, sociaal beleid, regionaal economisch beleid, werkgelegenheid, onderwijs, cultuur en jeugdbeleid. Het Comité van de Regio's kan ook op eigen initiatief advies uitbrengen. Bestuurders van lokale en regionale overheden uit heel Europa komen regelmatig bijeen om adviezen voor te bereiden en uiteindelijk een besluit te nemen.

Het werk van het comité heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de verhoging van het bewustzijn op Europees niveau dat decentrale besturen een belangrijke rol hebben bij de implementatie van het Europese beleid. In toenemende mate consulteert de Europese Commissie daarom de decentrale overheden bij de vorming van nieuw beleid. Door de Europese Commissie is de belangrijkste stap in dit opzicht gezet met het uitbrengen van het zog. 'Witboek over Governance' in 2001. In dit witboek wordt erkend dat een belangrijke rol is weggelegd voor decentrale overheden en zijn voorstellen ontwikkeld om deze overheden beter te consulteren.

Ten slotte worden de decentrale overheden zelf steeds actiever in de Europese arena. Vele nationale verenigingen hebben tegenwoordig ook een kantoor in Brussel. De VNG heeft dit kantoor sinds 1993. In 2007 is een gemeenschappelijk bureau geopend, waarin negentien verenigingen, waaronder de VNG, uit zeventien landen samen met de Europese koepelorganisatie, de Raad voor Europese Gemeenten en Regio's (CEMR), gezamenlijk de belangenbehartiging van de decentrale overheden voor hun rekening nemen.

# Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

Langs twee routes wordt aldus het belang van de decentrale overheid bepleit bij de Europese instellingen: via het officiële advies van het Comité van de Regio's en via de belangenbehartiging van de samenwerkende nationale verenigingen. Die dubbele route is zinvol, omdat het Comité van de Regio's voortdurend dreigt de zaak van de deelstaten (in Spanje, België en Duitsland bij voorbeeld) belangrijker te vinden dan die van provincies en gemeenten. Voorts ziet het Europese Parlement het comité een beetje als een rivaal. Begrijpelijk, omdat het parlement toch al lijdt onder gebrek aan aandacht. Regio's hebben het daarmee, althans in federale staten, een stuk makkelijker. Die rivaliteit speelt niet of nauwelijks een rol als het gaat om de verenigingen van gemeenten en van provincies in de Unie. Organisaties als de VNG en het IPO doen hun zegenrijke werk immers het liefst in stilte; daar zijn het lobbyorganisaties voor.

## **Regio's in Europa**

Er wordt veel gepubliceerd over de invloed van voortgaande Europese integratie op het binnenlands bestuur. Bestaat er zoiets als het 'Europa van de regio's'? Welke rol speelt de Europese integratie in het versterken van het concurrerend vermogen van stedelijke gebieden? Worden regio's in Europa belangrijker, misschien zelfs ten koste van nationale staten?

Duidelijk is dat de ontwikkelingen in Europa leiden tot grotere en vooral meer zichtbare concurrentie tussen landen, regio's en steden als vestigingsplaatsen voor het internationale bedrijfsleven. Dat heeft in veel landen, ook in Nederland, geleid tot versterking van het overleg tussen overheden, maar ook tussen overheden, kennisinstituten en bedrijfsleven. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de regio Eindhoven, de regio Wageningen, Twente en het gebied Arnhem-Nijmegen. De 'Lissabonagenda', die tot doel heeft het concurrentievermogen van en in Europa te versterken, speelt tezamen met het goede gebruik van de Europese structuurfondsen, een belangrijke rol in dit proces.

Tot belangrijke uitkomsten heeft dit in Nederland nog niet geleid. De aandacht voor deze ontwikkeling van regio's, soms grensoverschrijdend van

karakter, is nog erg klein. Mooi voorbeeld van deze, niet ongevaarlijke, onverschilligheid is het rapport geweest van de Commissie Kok uit 2005 over de positie en ontwikkeling van de Randstad en zijn concurrentievermogen ten opzichte van andere grote economische regio's in Europa. Analytisch zat het stuk goed in elkaar en liet het overtuigend zien dat een van de belangrijkste regionale brandpunten in Europa dreigt achterop te raken. Maar het pleidooi een Randstadprovincie te vormen die de leiding zou moeten krijgen van het verdere proces van ontwikkeling was voldoende reden om het hele rapport maar in de vuilnisemmer te gooien. Wij houden niet van dit soort analyses die ons veilige bestaan open breken, misschien wel bedreigen.

Nu is het in ons land ook wel een lastig punt: Nederland is te klein voor dit genre regionale benaderingen. Of liever: de Randstad is zo'n omvangrijk onderdeel van Nederland, dat zijn belangen in Europees kader het best worden behartigd door de staat zelf. In Europees perspectief is juist Nederland een regio, bestaande uit een economisch kerngebied in het westen met een 'tuin' erom heen. Dat kan nog wel bestuurlijke hervormingen in de Randstad vergen, maar niet primair vanuit Europees perspectief.

De discussie over het 'Europa van de regio's' wordt vooral aangewakkerd door de sterke regio's in landen als Duitsland, België, Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk, de federaal en semi-federaal georganiseerde lidstaten van de Europese Unie. Het lijkt er sterk op dat deze discussie ook daar vooral een binnenlandse dimensie heeft en moet leiden tot een versterking van de positie van de verschillende regio's ten opzichte van de nationale staat. Gelet op de uitbreiding van de unie met de staten in Midden- en Oost-Europa, die hun soevereiniteit nog wel wat meer koesteren dan de westelijke lidstaten, zal die discussie op korte termijn niet echt doorbraken teweeg brengen. Toch is het goed er attent op te blijven, mede gezien de reële fragmentatieverschijnselen in Italië, Spanje en ook bij onze zuiderburen.

Wel is vooruitgang gemaakt, mede dankzij actieve Europese interventie, in de grensoverschrijdende samenwerking. Het Europese integratieproces heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan samenwerking van regio's en



## Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

gemeenten aan weerszijde van nationale grenzen. Op vele terreinen vindt samenwerking plaats tussen gemeenten en provincies aan Nederlandse en aan Duitse en Belgische zijde. Het Anholt-verdrag en het Benelux-verdrag maken deze samenwerking gemakkelijker en via Europese fondsen komen ook middelen beschikbaar om deze samenwerking financieel te ondersteunen.

Op terreinen als infrastructuur, economische ontwikkelingen, arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorg en onderwijs vallen grenzen weg en is dus communicatie aan weerszijden van de grens eenvoudige noodzaak. Recent is een Europees juridisch instrument, EGTS, beschikbaar gekomen om deze vormen van samenwerking verder te faciliteren.

Het gaat desondanks, zoals betrokken bestuurders zullen weten, om een taai ongerief. Overal staan regels in de weg, niet alleen van staatsrecht maar juist van andere rechtsgebieden, die nog volledig nationaal van karakter zijn en bovendien gecompliceerd. Aan de grens is Europa langzaam levende realiteit aan het worden, maar juist daarom dikwijls een bron van ergernis. Niet omdat Europa te hard gaat, maar omdat het tempo veel te laag is.

### **Inzicht en sentiment: voor en tegen**

Uit gesprekken met focusgroepen naar aanleiding van het Nederlandse 'nee' tegen het Europese Grondwettelijke Verdrag in 2005 heeft Buitenlandse Zaken als belangrijkste strategische conclusie getrokken dat Europa het slagveld is gebleken van een veel bredere vertrouwenscrisis tussen de politiek en de bevolking. Dat mag waar zijn, maar het is mijns inziens maar een deel van het verhaal.

Het tekort aan belangstelling voor Europa is onlosmakelijk verbonden met de onwetendheid over de grote feitelijke impact van Europa op ons dagelijks leven. Europa wordt gezien als een ingewikkelde, ondoorzichtige bestuurslaag. Dat is het ook, al komt erbij dat nationale staten erg capabel zijn als het erom gaat falende resultaten in Europese schoenen te schuiven en Europese successen als nationale prestaties uit te serveren. Dat doet aan

de noodzaak van de Europese integratie niet af. In het algemeen weten en begrijpen burgers dat ook heel goed, maar dat maakt het sentiment dat lichtelijk tegen Europa is gericht niet minder sterk. Het is waarschijnlijk ook iets te veel door eigen regering gevoed, in tweeërlei opzicht: door slecht over Europa te informeren en als het gebeurde, ook nog onnodig negatief.

Helaas dreigt Europa in 'de waan van de dag' een ver van mijn bed show te blijven. Dat heeft onmiskenbaar nadelen, voorzover onkunde – bij burgers, maar ook gemeenten en staat – leiden tot min of meer ernstige economische en juridische schade.

In zijn lezenswaardige boek 'De dramademocratie' geeft Mark Elchardus aan dat luisterbereidheid geen absolute waarde is in een democratie. Politici en politieke partijen hebben ook een vormende taak. Zij moeten niet alleen de preferenties van de burger registreren maar die preferenties ook mede vormen. Aan dat laatste ontbreekt het. Verkiezingen, partijprogramma's en partijbijeentkomsten gaan zelden over Europa. Dat is zo gebeven, ook na het verwoestende referendum in 2005. Sterker nog, het woord Europa mocht sedertdien zo ongeveer niet meer worden gebruikt. Er is alle reden uit die kramp met spoed vandaan te komen. Onkunde voortzetten uit angst voor een echt debat is zowel onvolwassen als, zoals hiervoor aannemelijk gemaakt, schadelijk.

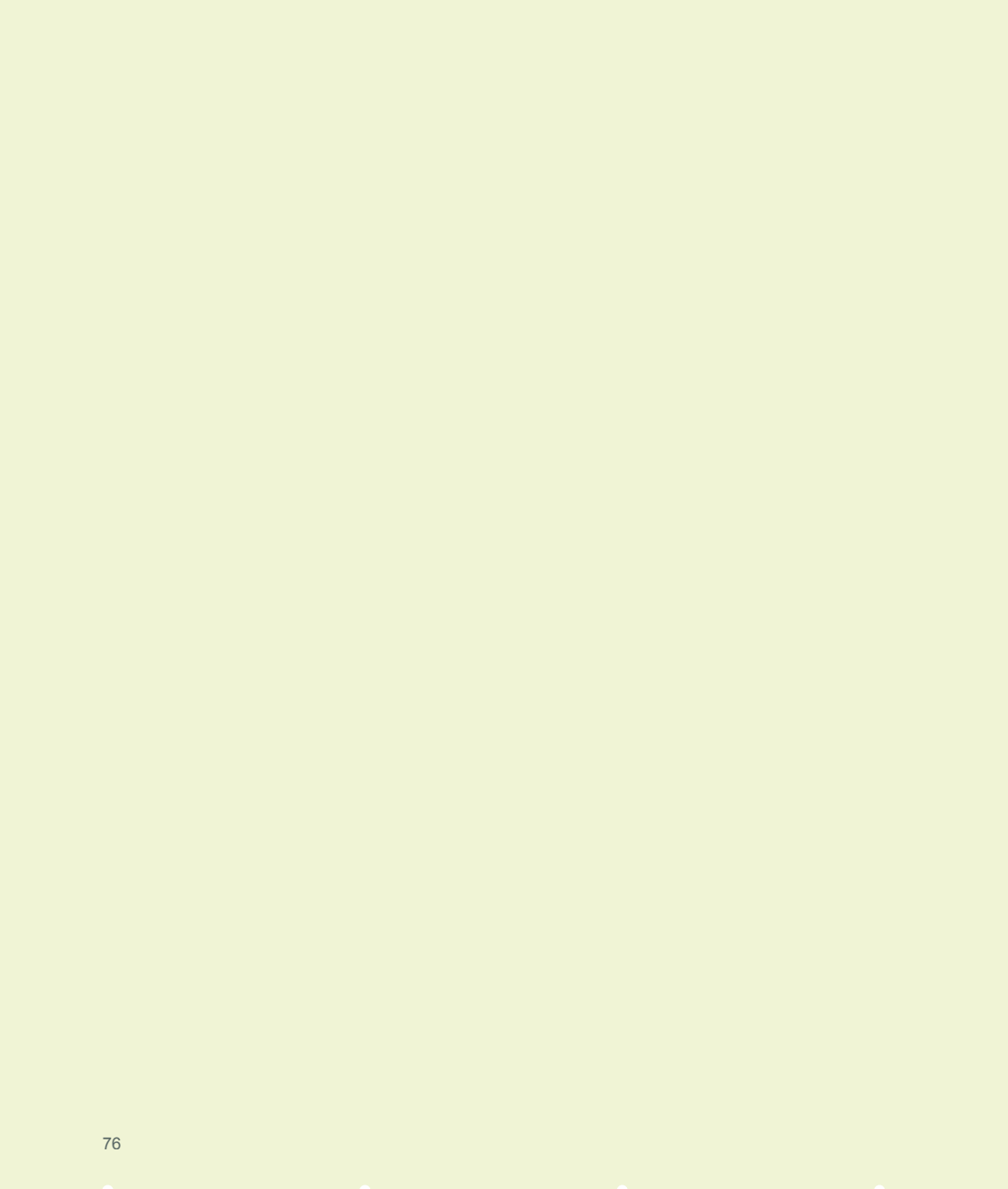
De voortgang van het Europees integratieproces is te ver voortgeschreden om er in een taboesfeer mee om te gaan. Op het niveau van de bestuursorganen zal de kennis over Europa moeten worden vergroot om zowel met de bedreigingen als met de kansen om te kunnen gaan.

Tegelijk gebiedt de waarheidsliefde ook de voordelen aan te wijzen, niet zozeer van onkunde maar wel van de diepe rust waarin veel Europese integratie, samenwerking en overleg tot stand komen. Ook daarvan zijn hiervoor de nodige voorbeelden gegeven. Het is vaak prettig werken in de luwte en met de camera's op veilige afstand. De kunst zal zijn het goede evenwicht te vinden tussen vereist spektakel en even vereiste voortgang. Dat burgers

## Europa en het gevecht tegen de waan van de dag

nogal eens onkundig blijven is jammer; dat bestuurders en ambtenaren het blijven is niet langer aanvaardbaar.

*Frank Hilterman is beleidsadviseur Europese Zaken bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*



# De staatsman en het zegenrijke ongeval

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg

## De staatsman en het zegenrijke ongeval

### ‘Regeren is wachten’

Bijna dertig jaar geleden publiceerde de WRR, toen onder voorzitterschap van ir. Theo Quené, een tweede toekomstverkenning nadat daar in de jaren zeventig een eerste poging toe was gedaan.<sup>1</sup> Het werd een zogenaamde ‘beleidsgerichte toekomstverkenning’, waarbij mogelijke uitkomsten in de toekomst afhankelijk werden gemaakt van de richting die politieke stromingen zouden kiezen. Het waren nog de tijden waarin ook de WRR vond dat politiek het vormgeven aan de samenleving inhield. De ideologie van de maakbaarheid moge tegenwoordig van rechts komen, toen behoorde zij tot het linkse discours.

Over die ‘BTV’, zoals zij werd afgekort, werd in januari 1981 een symposium gehouden, waaraan ik werd geacht een bijdrage te leveren.<sup>2</sup> Hoe interessant ik de verkenning als gedachteoefening ook vond, ik leverde een nogal sceptisch commentaar, waarin ik mij afvroeg hoeveel handelingsruimte een nationaal politiek bestel eigenlijk heeft. Vooral, als het gaat om de grote economische en culturele vragen. Hoe dwingend zou de buitenwereld zich aan onze besluitvorming opdringen? Zou het niet blijven bij bescheiden nationale amendementen?

Die scepsis was gevoed door de prille ervaringen van het linkse presidentschap van François Mitterrand in Frankrijk, die veel moois wilde en deed, maar in moeilijkheden kwam doordat zijn lijn te veel afweek van die in de rest van Europa. In 1981 zou hij zelfs worden gedwongen tot devaluatie van de franc.

- 1 WRR, ‘De komende vijftieng jaar. Een toekomstperspectief voor Nederland’, Den Haag 1977; WRR, ‘Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 1: een poging tot uitlokking’, Den Haag 1981.
- 2 WRR, ‘Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1’, Den Haag 1981, 35 – 40.

Maar het kon die dag nog erger. Een van de belangrijke sprekers tijdens het symposium was André Donner (inderdaad, de vader van...), oud-president van het Europese Hof van Justitie en eigenzinnig politiek denker in christen-democratische kring.<sup>3</sup> Van hem kwam de zin: 'Regeren is wachten'. Wachten?!, zag je iedereen denken. Dat kan toch helemaal niet? Regeren is toch vooruitzien? Donner ging echter onverdroten verder om mee te delen dat de politicus vaak wel van het probleem weet en zich ook bewust is van de mogelijke oplossing, maar er toch niet aan begint. Hij zal er immers geen hand voor op elkaar krijgen. Hij moet geduldig wachten tot het moment zich aandient waarop voor zijn interventie wel begrip bestaat en hij alsnog gelijk krijgt. Meestal houdt dat in, voeg ik nu toe: wachten op het behulpzame incident, dat ernstig genoeg is om iedereen wakker te schudden en tot handelen aan te zetten.

Spoedig zou blijken hoezeer Donner gelijk had gehad. Het zou nog wachten blijven tot eind 1982, voordat er een kabinet aantrad dat de economische problemen, het uit de hand gelopen financieringstekort van de overheid en de enorme werkloosheid in staat was echt aan te pakken. Terwijl de problemen vanaf uiterlijk 1979 in volle omvang bekend waren. In heel Europa was intussen de wind gedraaid, hetgeen in Engeland had geleid tot het aantreden van Margaret Thatcher en in Duitsland tot de vervanging van de sociaal-democraat Schmidt door de christen-democraat Kohl. Politiek veel te kiezen viel er niet meer.

De politicus kan het dikwijls niet stellen zonder het zegenrijke ongeval, het incident dat hem de ruimte tot handelen verschaft die hij anders niet zou hebben gekregen. Dan is er altijd nog inventiviteit vereist, die bestaat in de overtuigende exegeze van het incident en het bruikbaar maken ervan voor beslissingen; meestal ook om het vereiste tempo erin te houden. Juist dan is er immers ruimte om politieke feiten te scheppen, maar daar kan je maar beter niet te lang mee wachten.

Voor de functionaliteit van het incident bestaat in de bestuurswetenschap weinig of geen oog; voor de inventiviteit waarmee de politicus daar gebruik

3 WRR, 'Beleid en toekomst', 24 – 27.

## De staatsman en het zegenrijke ongeval

van maakt nog minder. De meeste wetenschapsbeoefenaren en hun leerlingen in de praktijk hebben er weinig oog voor. De Amerikaanse politicoloog Terry Moe heeft zich ooit al eens vrolijk gemaakt over de ergernis van bestuurskundigen, als zij zien hoe 'irrationeel' en vooral 'incidentalistisch' politici te werk gaan.<sup>4</sup>

Een kleine twintig jaar later bleek de WRR nog niet zo veel te hebben geleerd. Onder aanvoering van voorzitter Michiel Scheltema verscheen een rapport 'Het borgen van publiek belang'<sup>5</sup> waarin het voorstel werd gedaan het parlementaire enquêterecht van de Tweede en Eerste Kamer te vervangen door onderzoek door een 'kwaliteitskamer' van onafhankelijke dames en heren. Zo kon er een einde komen aan het veel te ongerichte en incidentele karakter van parlementaire besluiten om onderzoek te doen of zelfs een parlementaire enquête te organiseren. Aldus zou er veel systematischer onderzoek kunnen plaatsvinden naar de uitkomsten van overheidsbeslissingen. Het verhaal gaat dat de meeste toenmalige leden van de WRR er niets in zagen en zelfs de woede vreesden van het parlement, maar dat Scheltema niet te vermurwen was.

De reacties, ook al waren ze niet woedend maar vol minachting, bleven niet uit. Toenmalig minister Klaas de Vries zei in de Tweede Kamer,<sup>6</sup> dat er in de democratie maar één 'kwaliteitskamer' is en dat die Tweede Kamer heet. De nieuwe Maastrichtse hoogleraar staatsrecht, Luc Verhey, maakte er in zijn oratie eveneens korte metten mee.<sup>7</sup>

Ook aan het begin van de nieuwe eeuw kijkt de bestuurswetenschap, overigens in het goede gezelschap van de economie en vaak zelfs de politieke wetenschap, met een al te technocratisch oog naar het politieke en bestuurlijke bedrijf. Met wijlen André Donner zouden wij de vraag moeten omkeren: als de staatsman moet wachten en het, met andere woorden, niet zonder

4 Terry Moe, *The Politicized Presidency*, in: John E. Chubbey and Paul E. Peterson (Ed.), 'The New Direction in American Politics', Washington D.C. (Brookings Institution) 1985, 235 – 271.

5 WRR, 'Het borgen van publiek belang', Den Haag 2000.

6 Tweede Kamer 2000 – 2001, 26806, nr. 6, 35 – 36.

7 L.F.M. Verhey, 'De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle' (Oratie UM), Deventer 2001, 30.

zegenrijk ongeval kan stellen, zou het dan niet zinvol zijn te onderzoeken hoe dit in zijn werk gaat en wat het optimale gebruik van incidenten vereist?

### **Casuïstiek: de watersnoodramp van 1953**

Een samengaan van zware noordwesterstorm en springvloed in de nacht van 31 januari op 1 februari 1953 leidde tot massale dijkdoorbraken in Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland en daarmee tot zware overstromingen. De ramp kostte het leven aan meer dan 1800 mensen en beroofde een veelvoud daarvan van have en goed. Dat de ramp diepe indruk maakte op volk en volksvertegenwoordigers behoeft geen betoog. Hulp kwam uit het hele land, ja zelfs uit heel de wereld.

Het derde kabinet-Drees, meer in het bijzonder zijn minister van Verkeer en Waterstaat, Jacob Algera, kwam spoedig met een zogenaamd 'Deltaplan', dat voorzag in een uitgebreid en kostbaar programma van afsluiting van een aantal zeearmen in Zeeland en Zuid-Holland en het sterk verhogen van een aantal zeedijken. Ook rivierdijken moesten geleidelijk op 'Deltahoogte' worden gebracht.

De ironie van de geschiedenis is, dat Algera, een ervaren Anti-Revolutionaire parlementariër maar geen zwaar geachte bestuurder, in 1952 in het kabinet was gehaald om een beetje op zijn partijgenoot en 'jonge hond' Jelle Zijlstra te letten. Verkeer en Waterstaat was een technisch ministerie waar geen gekheid van te verwachten viel en dus kon hij daar goed terecht. Binnen een jaar echter was hij na de minister-president ongeveer de belangrijkste minister van allemaal. Hij bracht het er trouwens goed vanaf.

Belangrijk om te beseffen is, dat uit naderhand verricht onderzoek duidelijk werd dat Rijkswaterstaat en ook politiek leidinggevenden wel wisten dat de zeedijken zwak waren en waarschijnlijk niet opgewassen zouden zijn tegen de combinatie van springvloed en zware noordwester storm. Een combinatie die bekend was en die ook werd gevreesd. Waarom, zo vroegen onderzoekers zich verontwaardigd af, was er dan niets aan gedaan? Politici en ambtenaren wisten toch van de risico's. Zeker, politici en ambtenaren kenden de risico's en zij hebben die waarschijnlijk niet eens echt onderschat. Al zullen



## De staatsman en het zegenrijke ongeval

zij iets te veel hebben gehoopt dat 'het wel zou meevallen'. De kans dat zij de middelen zouden hebben verkregen om aan de zeedijken echt iets te doen zou echter praktisch nihil zijn geweest. In de eerste naoorlogse jaren waren er urgenter vraagstukken van oorlogsherstel en economische stimulering dan versterking van zee- en rivierdijken. Kortzichtig? Ongetwijfeld, maar dan was in de jaren tussen 1945 en 1953 iedereen kortzichtig. Het was voor wie ervan wist een kwestie van wachten. Wachten tot het besef sterk genoeg zou zijn dat er aan onze bescherming tegen het water echt iets moest worden gedaan.

Het probleem zou zich zelfs tot op zekere hoogte herhalen. Het werd immers door de jaren heen steeds moeilijker de Nederlanders en al hun belanghebbende organisaties ervan te overtuigen dat een aantal rivierdijken nog immer niet op Deltahoogte was en dat zij tegen wateroverlast wel eens niet opgewassen zouden blijken. Pas toen in de jaren negentig kort na elkaar de grote rivieren twee keer buiten hun oevers traden en hele steden en dorpen dienden te worden geëvacueerd (daarbij bleef het gelukkig), was er het moment om in te grijpen en de dijkverhoging met spoed op gang te brengen. Kortzichtigheid was dus geen prerogatief van de eerste naoorlogse generatie.

Ook bij parlementaire enquêtes of onderzoek naar rampen wil nogal eens duidelijk worden dat de risico's van ongelukken bekend waren, maar dat het te kostbaar zou worden om er iets aan te doen, als niet eerst de noodzaak daartoe onomstotelijk was gebleken. Daar is dikwijls een ongeval (of erger) voor nodig. Het schept het *momentum* om tot handelen over te gaan. Ook trouwens om een ideologische omslag te maken, want ook daarvoor is meer dan eens een zegenrijk incident nodig.

Wij worden nu bijna wekelijks geconfronteerd met nieuwe fouten en blunders van de Belastingdienst, die tien jaar geleden nog een voorbeeldige dienstverlener was. Een niet functionerende Belastingdienst mag worden gekenschetst als een ernstig maatschappelijk ongeval. Totdat blijkt dat die blunders het product zijn geweest van politieke en ambtelijke beslissingen in het verleden om enerzijds dingen te gaan doen waarmee de dienst niet ver-

trouwd was (uitbetalen in plaats van incasseren) en anderzijds bijna alle kennis op het terrein van ICT weg te bezuinigen. Dat terwijl de ICT van de dienst *sowieso* verouderd was. Het fanatisme waarmee vanuit de politiek de inkrimping van ambtelijke diensten is gepropageerd heeft intussen een deuk opgelopen. In zoverre is er ook nu misschien sprake van een zegenrijk ongeval.

### **Gebruik maken van incidenten**

Hoe droevig dat ook moge zijn, dikwijls maakt ons een ramp of ernstig incident pas voldoende wakker om toegankelijk te worden voor beslissingen waarvan wij heimelijk wel wisten dat die moesten worden genomen; voor herschikking van prioriteiten; soms zelfs voor een ideologische heroriëntatie waar wij eerst niet in wensten te geloven. Het is niet anders.

Het zijn overigens niet altijd en alleen ongelukken die behulpzaam zijn bij verandering. Het kunnen ook voor iedereen zichtbare veranderingen van omstandigheden zijn, die het *momentum* scheppen om tot handelen over te gaan. Je moet die natuurlijk wel *willen* zien. De eigenaardigheid van zulk handelen is dat het zelden kan rekenen op bewondering. Het blijft in de ogen van velen wat Scheltema er ook al van vond: incidentenpolitiek. Jammer voor de bestuurder, als die tenminste uit is op een beetje hulde en/of dankbaarheid, maar hij moet daar niet op rekenen.

Een voorbeeld ter toelichting. Als voorzitter van de directieraad van de VNG meende ik dat, gelet op de stijgende hoeveelheid dienstverlening, de leden-contributie die gemeenten aan hun vereniging betaalden een flink eind omhoog moest. Dan nog zouden zij belangrijke service heel goedkoop ter beschikking krijgen, veel goedkoper dan wanneer zij daar zelf zorg voor moesten dragen.

Zo'n boodschap is, zacht uitgedrukt, niet populair en ook niet gemakkelijk over het voetlicht te krijgen. In eigen huis had ik daarmee geen probleem, integendeel. Daar vonden leidinggevend en medewerkers al enige tijd dat het 'zo niet langer kon'. Zij drongen bij mij aan op een pleidooi in het bestuur voor drastische contributieverhoging. Ik weigerde niettemin: ik had geen zin

## De staatsman en het zegenrijke ongeval

rechtstreeks op een neen van het bestuur af te koersen, ook al vond ik dat de medewerkers gelijk hadden. Ik had mij voorgenomen te wachten. Misschien is het gek, maar zoiets zeg je niet; dat maakt een al heel weinig daadkrachtige indruk, nietwaar?

Totdat duidelijk werd, dat de uitkeringen uit het Gemeentefonds onverwacht sterk stegen tezamen met de Rijksuitgaven en ook een aantal andere gemeentelijke inkomsten de neiging vertoonden omhoog te gaan. Totaal onverwacht voor de mensen in huis, ging ik het gesprek aan met de voorzitter, burgemeester Wim Deetman, en zette mijn voornemen uiteen. Hadden wij in de laatste jaren, onder andere door interne reorganisatie en bezuiniging, niet ons huiswerk gedaan? Hadden wij de leden niet effectief beveiligd tegen contributiestijgingen die uitkomst waren van stagnerende bedrijfsinkomsten? Moest er niet een aantal nieuwe activiteiten worden ondernomen, die naar hun aard geld kostten? En vooral: was dit niet het gunstigste moment om hoger bijdrage te vragen, nu het de gemeenten immers goed ging? Wij waren het opvallend snel eens en wij zijn ermee aan de slag gegaan, onder andere door veel gemeenten te bezoeken en uitvoerig te spreken. De operatie slaagde; bestuur en leden aanvaardden een contributiestijging van bijna twintig procent.

Ik had het in die dagen nogal met mijzelf getroffen. (Alsof het niet ook een prestatie van mijn mededirecteuren en vooral van de voorzitter was geweest.) Zo zagen veel medewerkers in huis het helemaal niet. Die waren er niet goed op voorbereid geweest. Had ik niet een half jaar voordat de 'operatie' was begonnen nog geweigerd zoiets te gaan doen? En nu ineens was het toch gebeurd. 'Zigzagbeleid' was nog de vriendelijkste bewoording voor mijn aanpak. Anderen vonden het immers 'helemaal geen beleid'. Men moet zijn geluk soms in stilte dragen. Natuurlijk hadden die medewerkers gelijk. Wie echter in een politieke omgeving moet werken, weet dat tot de goede strategie het wachten behoort en tot de tactiek het 'toeslaan' zodra zich de gelegenheid voordoet en dan ook zonder tijd te verliezen. Effectief bestuur kan zich van bestuurskunde vaak niet al te veel aantrekken.

Het is het ambacht van de politicus bedacht te zijn op het incident of de weersverandering die het hem mogelijk maakt dat te doen wat hij al lang van plan was. Dat betekent dat het tot zijn vak behoort van die omstandigheden het juiste, althans optimale gebruik te maken. Daarvoor moet hij wel een idee hebben van wat hij wil en is visie van wezenlijk belang. Die visie hoeft echter niet met veel spektakel te worden uitgedragen. Sterker nog, dat kan heel onverstandig blijken. Het risico is immers groot dat de tegenstand erdoor wordt gemobiliseerd. Het is vooral gevaarlijk om een precies plan of programma te ontwerpen, met tijdplan en al, waarmee die visie in werkelijkheid moet worden omgezet. Of liever, de planning moet het noodzakelijke wachten incalculeren en naar vermogen integreren. Wat lastig is, want heilzame ongevallen of veranderende omstandigheden doen zich niet voor op bestelling. Wachten is dus echt wachten.

Vandaar dat de vindingrijke politicus nog iets anders doet: zelf het incident scheppen. Als hij voldoende ervaring heeft opgebouwd en over voldoende tactisch inzicht beschikt, kan hij het noodzakelijke incident zelf construeren of in de hand werken. Voordeel daarvan is dat het, mits goed bedacht, niet het akelige ongeval hoeft te wezen dat anders het *momentum* zou moeten scheppen. Een bij zijn verstand gebleven mens bedenkt immers liever geen echte rampen. (Ik zou intussen niet graag beweren dat in de geschiedenis door politieke leiders nooit rampen zijn bedacht en doelbewust tot stand gebracht. Maar dit ter zijde.)

Een mooi en competent uitgevoerd voorbeeld is de rede geweest die oud-premier Lubbers in 1990 uitsprak met als centrale zin: 'Nederland is ziek'. Dit, op een ogenblik dat van een epidemie in den lande geen sprake was. Hij wilde ermee betogen dat in Nederland het deel van de beroepsbevolking dat afhankelijk was van een arbeidsongeschiktheidsuitkering bezig was te stijgen naar het miljoen. Lubbers zei erbij dat hij de stijging tot een miljoen WAO-ers niet wenste mee te maken als minister-president. Dat was niet alleen harde taal, het veroorzaakte ook een schok in de samenleving. Het kon toch niet waar zijn dat een bevolking met een geavanceerde gezondheidszorg en in doorsnee zo gezond, zoveel mensen kon tellen die wettelijk ziek of ongeschikt tot arbeid waren? Dan moest er toch met de WAO iets

## De staatsman en het zegenrijke ongeval

mis zijn? Vervolgens kwam er een beweging op gang die een hervorming van de WAO mogelijk maakte, al leek in 1991 de Partij van de Arbeid er, met politiek leider Kok en al, aan onderdoor te gaan. Zelf incidenten creëren is mogelijk en het kan effectief zijn, maar gevaarlijk is het ook. Als gezegd, de minister-president van die jaren had een talent om incidenten en kleine hypes te scheppen die het regeren uit de wachtstand moesten halen. Toen Brinkman, zijn beoogd opvolger, iets dergelijks probeerde vanaf het eiland Texel ('Het speelkwartier is over') ging het helemaal mis. Wat laat zien dat het succesvol scheppen van incidenten een vak op zichzelf is.

Er is overigens nog een derde manier om het incident aan te wenden voor politiek succes. Daarbij wacht de politicus niet op het ongeluk in eigen kring en evenmin creëert hij er zelf een. In dit geval wacht hij totdat hij merkt dat iedereen die hij nodig heeft voor zijn succes het zo druk heeft met andere dingen, dat niemand meer tijd en aandacht aan hem schenkt en hem dus gemakshalve zijn zin geeft. Alweer, geen tactiek die dankbaarheid voortbrengt, want niemand heeft de gouden greep in de gaten. Als het enige doel is gelijk te krijgen, is het een patente aanpak. Ook is hij niet zonder risico, want 'geen tijd hebben' kan ook met zich meebrengen dat de anderen voorzichtigheidshalve neen zeggen.

Frits Korthals Altes, minister van Justitie in de eerste twee kabinetten onder Lubbers, moest in 1985 proberen er bij de collega's een ingewikkelde en pijnlijke operatie deregulering doorheen te krijgen. Dat dreigde niet gemakkelijk te worden, totdat de collegae zo in beslag werden genomen door de RSV-enquête en het politieke voortbestaan van vice-premier Van Aardenne, dat zij voor Korthals Altes en zijn vraagstuk geen tijd meer hadden. Zij gaven hem vrijwel ongezien zijn zin. Precies daarop had de slimme minister gespeculeerd.

Of Wim Kok als minister van Financiën in 1991 met gemak de euro en de monetaire unie zou hebben binnengehaald, zullen wij nooit weten. Waarschijnlijk is dat niet. Dat het toch gebeurde, kwam doordat de andere ministers, premier en minister van Buitenlandse Zaken voorop, het te druk hadden met de gevolgen van de 'Zwarte Maandag'. Op die maandag in sep-

tember 1991 waren de Nederlandse voorstellen voor een Europese Politieke Unie door de andere lidstaten met de grond gelijk gemaakt. Voor het proces van onderhandelen en voortgang op Financiën (in heel Europa trouwens) was er nu even weinig aandacht. Dus kreeg Kok, die eerder al leed genoeg had gehad met de WAO, hier betrekkelijk gemakkelijk zijn zin, in en buiten Den Haag trouwens.

Ter zijde: dit is nu precies het probleem van de Europese politici, of het nu gaat om parlementariërs of leden van de Europese Commissie. Zij zijn nauwelijks in de positie om heilzame ongevallen mee te maken, laat staan te scheppen. Hooguit kunnen zij in stilte hun buit binnenhalen, terwijl anderen lijden onder ongevallen. Want succes zal door de nationale politici worden binnengehaald, alsof zij het allemaal zelf hadden bedacht. Mislukkingen zullen zij onbekommerd naar 'Brussel' wegschuiven. Om een ongeluk te kunnen aanwenden voor nuttig gebruik moet men over de regie van de aanwending beschikken. Die heeft de Europese politicus niet, kan hij ook eigenlijk niet hebben.

### **Wachten tussen Virtù en Fortuna**

Bij algemeen belangrijk geachte vraagstukken en bijbehorende beslissingen zijn niet veel incidenten nodig om de zaken in beweging te houden. Die zijn immers al doorgedrongen tot de politieke agenda. Dat betekent nog niet dat daar dus wel een systematische aanpak voor de hand ligt, maar niemand hoeft lang te wachten totdat er iets gebeurt. Incidenten zijn er dan meestal meer dan genoeg, maar die vervullen nauwelijks een functie in de voortgang van het beslissingsproces, misschien wel in de vorm ervan of de inhoud van uiteindelijk te nemen besluiten. Om maar weer de WAO-kwestie van 1991 als voorbeeld te nemen: de weg naar hervorming ervan lag bezaaid met incidenten en zelfs een bijna-kabinetscrisis alsmede het voortijdig aftreden van staatssecretaris Ter Veld. Maar die incidenten waren niet nodig om de hervorming van de WAO op de politieke agenda te krijgen of te houden.

Het heilzame ongeval speelt eerder een grote rol bij kwesties die wel vragen om aanpak en oplossing maar die niet op de politieke agenda staan en er niet met normale middelen zijn op te krijgen. Kwesties die stelselmatig wor-

## De staatsman en het zegenrijke ongeval

den verwaarloosd en vergeten; waarvan men de reële betekenis maar niet wil erkennen, omdat het slecht uitkomt of omdat ze niet zo sexy zijn. Geen wethouder zal met plezier werken aan sterke uitbreiding van het budget voor rioolonderhoud, hoewel het een belangrijke kwestie is en verwaarlozing van zulk onderhoud vroeg of laat desastreus zal uitpakken. Zo'n wethouder verdient een standbeeld – de medewerkende raad met hem of haar – als hij niettemin het budget ter beschikking weet te krijgen zonder dat er eerst een majeur ongeval heeft plaatsgehad.

Het is, zoals gebleken, evenmin een kwestie van wachten alleen. Het is eigenlijk wat Machiavelli al wist. In de politiek gaat het niet alleen om *virtù*, deugdelyk en bekwaam werk. Het gaat ook om *fortuna*, de omstandigheden mee hebben. Tussen de deugdelykheid en het heilzame ongeval bevindt zich het wachten. Dat kan lang duren, tenzij de staatsman in staat blijkt *fortuna* te regisseren, desnoods het ongeval zelf weet te veroorzaken. Dat is heel riskant en men moet juist dan bekwaam te werk gaan. Met bestuurswetenschap heeft het niet veel te maken, wel met wat al sinds de Middeleeuwen 'de kunst van de politiek' heet. Wat Donner in 1981 had te zeggen, was dus niet nieuw. Evenmin geldt dat voor wat hier is geschreven. Waarom hebben wij er dan zo weinig van geleerd?

*Joop van den Berg is hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht en oud-lid van de Eerste Kamer. Hij is tevens voorzitter van de redactie van het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers*

