



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bestuurskundige Berichten juni 2003: thema: Crises

Nierop, B. van; Bartels, K.; Kasbergen, P.; Nuijten, R.; Verhaar, M.; Vermeulen, R.

Citation

Nierop, B. van, Bartels, K., Kasbergen, P., Nuijten, R., Verhaar, M., & Vermeulen, R. (Eds.). (2003). Bestuurskundige Berichten juni 2003: thema: Crises. *Bestuurskundige Berichten*, 18(3). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211053>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211053>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bestuurskundige Berichten

Magazine van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden

Opinie:

"Op naar een
marketingcratie?"

Beschouwing:

"De rol van de
media bij een crisis"

TPG Post

Port betaald
Port payé
Pays-Bas



THEMA: CRISES

Medische Crises:

Interview & Achtergrond

Gevecht tegen windmolens?

"Virtually anything might arise"



Bestuurskundige
Interfacultaire vereniging

BL
Leiden



Je tijd vooruit

www.haarlemmermeer.nl



2003: 5 landingsbanen
2004: 134.000 inwoners
2007: 2 kinderen

Bij ons is er altijd wel wat aan de hand. Ben je niet betrokken bij een nieuwe landingsbaan op Schiphol, dan gaat het wel over een nieuw stuk rijksweg. Maar ook de kwaliteit van de leefomgeving en de zorg voor jong en oud bieden spannende uitdagingen. De vraagstukken zijn vaak behoorlijk complex en ontwikkelingen kunnen van de ene op de andere dag in een stroomversnelling raken.

Daarom zoeken wij mensen die hun tijd vooruit zijn. Die niet bang zijn hun tanden te zetten in een vooruitstrevend project, waarvan de lijnen nog niet compleet zijn uitgestippeld. De complexe vraagstukken binnen onze gemeente, zowel vandaag als in de toekomst, vragen om moderne, integere mensen, die durf, doorzettingsvermogen en klantgerichtheid goed weten te combineren.

Als jij je tijd vooruit bent, ben je intussen misschien al met één hand onze site aan het opzoeken. Hier vind je meer informatie over de functies die wij op dit moment graag willen vervullen. Of neem contact op: jetijdvooruit@haarlemmermeer.nl
Gemeente Haarlemmermeer, sector POI, postbus 250, 2130 AG Hoofddorp.
Tel. 023 567 62 59

REDACTIONEEL

Geachte leden,

Deze editie van Bestuurskundige Berichten is gevuld met een verscheidenheid aan artikelen met betrekking tot crises. Dat dit tevens de laatste editie van dit studiejaar is, heeft echter niets te maken met een redactionele crisis. De redactie heeft ervoor gekozen de laatste editie die zij zal uitbrengen aan het begin van het nieuwe studiejaar te laten uitkomen. U hoeft dan tenminste niet tot de kerst (of nog langer) te wachten op de eerste BB. Bovendien zal de nieuwe redactie gelijk ingewerkt kunnen worden, zodat zij niet met de gebruikelijke opstartproblemen komt te zitten. Op die manier kunnen we crisismanagement voorkomen.

Dit is namelijk een lastigere tak van sport dan men op het eerst gezicht zou vermoeden. Zo ondervonden enkele B.I.L.-leden tijdens een excursie naar Schiphol georganiseerd door de gemeente Haarlemmermeer, waarvan u verderop in dit blad een verslag kunt lezen. Verder worden onder andere medische crises uitgediept, de crisis in demonstraties en de crisis in het financiële overheidsbeleid. Aan het eind van het blad zal de relevantie van en samenhang tussen de beschreven crises besproken worden.

Trouwens, u vindt buiten artikelen met betrekking tot het thema crises ook andere artikelen. Onder andere een artikel over de toetreding van Polen tot de E.U. en een artikel de ontwikkelingen in het beheer van de rijksfinanciën.

Laat u zich door al het geschrevene echter vooral geen persoonlijke crisis aanpraten, dat zou in deze laatste weken nog wel eens slecht kunnen uitkomen. Ik wens u alle succes met het crisisloos afsluiten van dit studiejaar.

Koen Bartels

Bestuurskundige Berichten

Postbus 9555, 2300 RB Leiden
Tel. 071-5273696
Fax. 071-5273979
E-Mail: bil@fsw.leidenuniv.nl
www.fsw.leidenuniv.nl/bil

Commissaris Bart van Nierop

Eindredactie Bart van Nierop,
Koen Bartels

Hoofdredacteur Koen Bartels

Vormgeving Bart van Horck,
Robert Vermeulen

Redactie Peter Kasbergen,
Reinoud Nuijten, Marc Verhaar,
Robert Vermeulen

Gastschrijvers: P. Wilkowitz,
S. Koendjharie, drs. P.M. Verhaar,
M. Stam, J. van Nierop,
drs. S. Dekker, R.A. Boin,
F. Hendriks, M. Schaap

Redactieraad

Dr. F.M. van der Meer
Prof. Dr. M.R. Rutgers

Drukker Grafische Dienst UFB

ISSN 0920-5772
Copyright 2003 B.I.L.

Kopij voor de redactie Via e-mail
(bil@fsw.leidenuniv.nl) of op diskette in
Word formaat

Advertenties Dieneke Huis in 't Veld,
071-5273696

Oplage 450 stuks

Abonnement Leden van de B.I.L. ontvangen Bestuurskundige Berichten gratis thuis. Voor niet leden kost een abonnement €11,35 per jaar. Dit dient te worden voldaan op bankrekening 56.65.22.357 t.n.v. de B.I.L. Leiden o.v.v. abonnement B.B. of op giro 9200 van de ABN-Amro Leiden o.v.v. B.I.L. rekeningnummer 56.65.22.357; abonnement B.B.

Bestuurskundige Berichten is een uitgave van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden (B.I.L.) en verschijnt viermaal per jaar. Het is niet toegestaan zonder toestemming van de redactie op enigerlei wijze het geheel of delen van dit nummer te reproduceren. Waar redacteurs op persoonlijke titel hun mening geven is dit niet noodzakelijkerwijs die van de gehele redactie.



Geachte Leden,

De laatste loodjes wegen het zwaarst, hoor ik vaak om mij heen. Zelf begin ik het dit jaar ook te merken, zeker in mijn studiegedrag: fris begon ik dit trimester met vier vakken. Nu, nog geen twee maanden later, is daar nog één vak van overgebleven en zelfs dat volg ik met weinig plezier.

Deze kortstondige crisis in mijn studiegedrag laat ik natuurlijk niet overslaan naar mijn B.I.L.-werkzaamheden, maar de neiging was er wel even. De laatste boekverkoop en de halfjaarlijkse ALV verliepen beide zonder noemenswaardige problemen en het Landelijk Congres der Bestuurskunde was geslaagd, dus het was tijd voor vakantie, tijd om op de lauweren te rusten!

Dit was maar voor heel even, want het bestuursjaar is gelukkig nog niet afgelopen. Op dit moment zijn wij alweer driftig op zoek naar nieuwe krachten die het volgende B.I.L.-bestuur willen gaan vormen, de voorbereidingen voor het Eerstejaarsweekend zijn in volle gang en natuurlijk is de commissie Buitenland hard bezig om een geslaagde grote buitenlandse reis neer te zetten naar Boedapest en Praag. Dit alles is toch een goed vooruitzicht.

Het B.I.L.-bestuur blijft zich inzetten voor de vereniging en haar leden, ook deze laatste maanden. Aan dit met hetzelfde plezier en inzet gebeurt als de afgelopen tijd, dan zullen deze loodjes voor mij wel niet zo zwaar wegen!

Het gaat u allen goed!

Daan Groot



16 - Crisis in de handhaving

Op 24 april jongstleden, stortten vijf balkons van het Patio Sevilla complex in Maastricht naar beneden. Het incident in Maastricht is niet de eerste keer dat er getwijfeld wordt aan het toezicht van de gemeente op het handhaving van de regelgeving.



19 - Bezuinigingen in het onderwijs

Eerder een speldeprik dan een doodsteek?



31 - Beheer Rijksfinanciën

De eisen die aan de bedrijfsvoering en het beheer van de rijksoverheid worden gesteld, zijn de laatste jaren aanmerkelijk aangescherpt. Daar was ook alle aanleiding toe.

BESTUURSKUNDIGE BERICHTEN

- 1 Redactioneel
- 2 Bestuurspraat

THEMA - VEILIGHEID

- 4 Achtergrond: Rol van de media bij een crisis
- 5 Column: Ziekte, ziekte
- 6 Interview: Tom Puls
- 8 Achtergrond: Een continent in crisis
- 13 Achtergrond: Institutionele crisis
- 16 Achtergrond: Crisis in de handhaving
- 18 Beschouwing: Op naar een marketingcratie?
- 19 Opinie: Bezuinigingen in het onderwijs zijn eerder speldeprik dan doodsteek
- 21 'Zeg, wat ik moet ik nou toch met die Aviaire Influenza?!'

VERENIGING

- 23 Excursie gemeente Haarlemmermeer
- 24 Lezing Eduard Bomhoff
- 25 B.I.L.-lid in Leiden: Albert Jan van Zwieten
- 27 Activiteitenagenda en Prikbord
- 28 Kiekjespagina

STUDIE

- 30 LCB
- 32 Stageverslag Ministerie Buitenlandse Zaken
- 34 Beheer Rijksfinanciën
- 37 Tentamen Uittreksel Bank
- 38 Polish Decembers
- 39 Afsluitingsartikel Crisis

De rol van de media bij een crisis

Stel, er vindt een ramp plaats in een Leids studentenhuus. Wegens achterstallig onderhoud vliegt het huus in de brand wat resulteert in vele slachtoffers! Hoe reageren de media hierop? Of stel, de bliksem slaat in een goed onderhouden Leids studentenhuus in, met evenveel slachtoffers. Hoe stellen de media zich dan op? Allebei twee rampen met hetzelfde resultaat, maar het zal vanzelfsprekend zijn dat de media hier verschillend op reageren. Uiteraard gaan we hierbij uit van de gedachte dat de media niet alleen aan objectieve verslaggeving doet, maar ook actief op zoek gaan naar nieuws en zichzelf daardoor actoren maken in de crisisarena. De centrale vraag is: 'Wat is de rol van media bij een crisis. Op wat voor manier stellen de media zich op in een crisis en waarom?'

Het Crisis Onderzoeksteam (COT) geeft de volgende definitie van crisis: 'Een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen.'

Crisissituaties kunnen als ideaaltypische mediagebeurtenissen worden gezien. Er gebeurt veel in een relatief kort tijdsbestek wat vaak als zeer nieuwswaardig beschouwd kan worden. Er kunnen twee perspectieven onderscheiden worden met betrekking tot de rol en functie van media in een crisis.

Ten eerste is er het 'Ordeperspectief', waarbij harmonie het uitgangspunt is. Crises zijn dramatische gebeurtenissen die moeten worden bestreden. Crises moeten zo snel mogelijk opgelost worden om de orde weer te herstellen. Bij een dergelijk perspectief zijn de media enkel verslaggevers en proberen zij door middel van informatievoorziening eventueel hun steentje bij te dragen aan het oplossen van de crisis. Eigenlijk kiezen ze hierbij vaak de kant van de autoriteiten.

Als voorbeeld van een gebruik van het ordeperspectief bij de media kan bijvoorbeeld de Bijlmerramp¹ van 4 oktober 1992 worden genomen. In het korte tijdsbestek na het neerstorten van het El Al vliegtuig deden de media wel

verslaggeving van de grootte van de ramp, maar stelden ze geen kritische vragen over de schuld aan de ramp, zoals wel gedaan wordt in het nu volgende tweede perspectief.

Het tweede perspectief, het 'Conflictperspectief', stelt niet perse het herstel als doel. In het conflictperspectief wordt juist gekeken of de crisis vermeden had kunnen worden. Achterliggende vragen, waarden en normen die de crisis veroorzaakten moeten aan de kaak worden gesteld. Crises kunnen worden gezien als mogelijkheden om verbeteringen in te voeren.

Twee recente voorbeelden waarbij de media in het conflictperspectief kunnen worden geplaatst zijn de brand in Het Hemeltje in Volendam en de Vuurwerkcrisis in Enschede, die respectievelijk plaatsvonden met Nieuwjaar 2001 en op 13 mei 2000. In deze twee situaties waren de media zeer kritisch over het optreden, met name het (gebrek aan) optreden dat leidde tot het ontstaan van de crisis, van de verantwoordelijke autoriteiten en instanties.²

Waarom kunnen de media de ene keer in een ordeperspectief worden geplaatst en de andere keer in een conflictperspectief? Dat hangt van verschillende factoren af. Ten eerste kan waarschijnlijk als belangrijkste factor worden benoemd, de oorzaak van de ramp/crisis. Kan de oorzaak in meer of



mindere mate herleid worden naar een bepaalde instantie of persoon, dan gaan de journalisten al gauw 'graven'. Kan de ramp/crisis echter worden toegeschreven aan pech of toeval dan valt er voor de journalisten weinig te halen door middel van het conflictperspectief. Als een tweede factor kan het optreden van het zogeheten crisisteam worden aangewezen. Hoe wordt er naar buiten getreden door de autoriteiten die de crisis moeten oplossen? Met name de behulpzaamheid van de autoriteiten naar de media toe met betrekking tot informatievoorziening kan bepalen

de media een conflicterende houding aannemen. Overigens lijken mij de grootte van de ramp en de tijdsduur van de crisis ook belangrijk. Hoe groter de ramp en hoe langer de crisis voortduurt lijkt het ongepast, ook door de media,

"De media zijn tot een dubbelzijdig zwaard geworden."

om al de schuldvraag te gaan stellen. Vaak komt deze vraag ook pas aan de orde als de crisis al redelijk onder controle is.

De tendens van in welk perspectief media te plaatsen valt bij crisissituaties is toch dat de media vaker tot het conflictperspectief kunnen worden gerekend dan tot het ordeperspectief. De media lijken zich definitief onafhankelijk te hebben gemaakt van de overheid en ontwikkelen zich tot actoren waar in de crisisarena rekening mee moet worden gehouden. De steeds kritischer wordende media kunnen gezien worden als een dubbelzijdig zwaard: de kritische houding kan het oplossen van crisis belemmeren, maar ook inzichten opleveren tot het voorkomen van crisissen.

Jeroen van Nierop

Literatuur

Paul 't Hart/ COT, 'Crises in het nieuws: samenspel en tegenspel tussen media en overheid', Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1997

Noten

¹ Hiermee bedoel ik de Bijlmerramp op zichzelf, niet de gevolgen en de nasleep daarvan, waar een parlementaire enquête is over geweest. Overigens kan eventueel de stelling worden opgeworpen dat juist doordat de media koos voor het ordeperspectief tijdens de Bijlmerramp, en dus niet kritisch genoeg de autoriteiten volgden, de Bijlmerramp-enquête in 1999(!) noodzakelijk was.

² Overigens kan bij deze twee voorbeelden, waar de rol van de media geplaatst kan worden bij het conflictperspectief, worden opgemerkt dat het tot nu toe niet tot parlementaire enquêtes heeft geleid. Terwijl bij het eerdere voorbeeld van de Bijlmerramp, waar de media tot het ordeperspectief kan worden gerekend, dit wel het geval was.

Zieke ziekte

Het gaat nog steeds slecht met Nederland. De economie verkeert in een diep dal, de samenleving moet nodig heropgevoed worden aan de hand van waarden en normen, er zijn wachtlijsten, onveiligheid, moeilijk functionerend openbaar vervoer. Nederland is dus weer eens ziek. Of nog steeds, al sinds toenmalig premier Ruud Lubbers het in de jaren '80 zei. Zijn we dan echt allemaal ongeneeslijk onwel? Naar mijn mening is onze maatschappij helemaal zo beroerd nog niet en zijn we eerder ongezond dan ziek.

Het zit volgens mij vooral tussen de oren. Passend in de trend van de toenemende gang naar de 'praatdokter' over zaken als jeukende stiltevrees, schreeuwende praatangst of zelfs de verlatingsangst van je hond, praat men zichzelf als maatschappij een complex aan. We zijn in een dermate vergevorderd stadium van civilisatie dat het weer ongeciviliseerd wordt. Maar dat hebben we zelf niet helemaal door. Sterker nog, we zijn zo doordrongen van deze werkelijkheid dat we onze problemen niet langer als luxeproblemen zien, maar als ernstige kwesties.

"Zo worden we natuurlijk nooit beter"

Trekker voor deze gedachte is de steeds terugkerende reclamemet Paul van Vliet, die met een sterk gedramatiseerde stem melding maakt van de leefomstandigheden van kinderen in Bangladesh. Die soms wel veertien uur per dag moeten werken in fabrieken en niet eens naar school kunnen. En bij ons is men bezig het hardnekkige probleem van spijbelen met allerlei ingewikkelde financiële constructies aan te pakken. Onderwijs moet juist als een voorrecht ervaren worden, al weet ik uit de praktijk ook wel

dat het vaak erg frustrerend kan zijn.

Misschien is dat ook wel het fundamentele probleem, men raakt in zijn leven telkenmale gefrustreerd door het systeem en beschouwt het systeem daarom als slecht. Maar weinig mensen kennen echter de oorsprong van het systeem, hoe het in de loop van de tijd zo gegroeid is. Zelfs bij de overheid zelf is dit soms het geval. Denk maar eens aan de oorzaken voor de financiële malaise; omdat het zo goed ging, namen mensen een te hoge hypotheek. Met het overtollige geld kochten ze (IT-) aandelen. Toen die flopten bleek dat er een enorme luchtbel was ontstaan, die in één keer werd doorgeprikt; de beurs stortte in. Ik dacht dat ik wel eens eerder over een dergelijke situatie had gehoord. Eentje die een wereldwijde recessie tot gevolg had en zelfs een wereldoorlog in de hand werkte. Ik heb het natuurlijk over de krach in de V.S. in de jaren twintig. Ook toen kochten mensen steeds meer aandelen met geld dat ze eigenlijk niet hadden. Zowel burger als overheid heeft een dergelijke herhaling van historie blijkbaar niet aan zien komen. Onbegrijpelijk. En nu zitten we met de gebakken peren. En gaat het zo slecht met ons.

Zo slecht dat het feit en de bijwerkingen ervan dat ik nog maar drie keer per jaar op vakantie kan niet meer verklaard kunnen worden door m'n psychiater. En m'n cavia kan ook al niet meer naar z'n wekelijkse praatessie. Zo worden we natuurlijk nooit beter.

Koen Bartels

Wiltu hierop reageren? Stuur dan een bijdrage vo. ACHTERGROND of de volgende B.B.



Dhr. Puls (rechts) bij een bijeenkomst van Medicus Mundi International over inzet van NGO's in gezondheidszorg in 1999.

SARS maakt weer eens duidelijk hoe de dreiging van een virus de wereld kan opschudden. SARS is 'hot' en de media staan bol van verhalen uit Azië en Canada. De crisis in Afrika, waar jaarlijks nog altijd miljoenen sterven aan de gevolgen van AIDS en malaria, verdwijnt even naar de achtergrond. Is SARS dan echt zo bedreigend en is de crisis in Afrika bezworen? Wij ondervragen tropenarts en gezondheidsdeskundige Tom Puls over medische crises op dit continent en de hulp om die crises tegen te gaan. Daarnaast stellen wij de vraag in hoeverre wij ons hier zorgen moeten maken voor ziektes die epidemische vormen aannemen.

Hoe is de Westerse steun aan Afrika op het gebied van de volksgezondheid ontstaan?

Medische ontwikkelingssamenwerking is eigenlijk voortgekomen uit zendingswerk. Artsen in havenplaatsen onderzochten de missionarissen voordat zij inscheepten. Toen bleek dat deze missiewerkers de binnenlanden van Afrika zelden overleefden, besloten de artsen zelf iets te doen aan hun toerusting. Naast een check-up, kregen de missionarissen ook voedingsadvies en een basiscursus zelfdiagnostiek en -medicatie. Gewapend met deze kennis heelden de missionarissen niet alleen zichzelf, maar ook de lokale bevolking. Of het nu gebeurde uit compassie of bekeringsdrift, dit ingrijpen was welkom want de enige moderne zorgvoorzieningen op het continent waren van én voor de koloniale bezetters. De visie was simpel; de wilde telt niet mee. Vanuit de missionaire rol en de eerste missieziekenhuizen begon pas langzaam het besef te groeien dat de autochtone bevolking in Afrika ook recht had op gezondheidszorg.

In hoeverre is de zorg aldaar nu adequaat vormgegeven?

Er komt meer en meer professionalisering in de zorg door de overheid en de civil society, waaronder de kerken. Toch is er bij de overheden en organisaties in Afrika nog vaak sprake van corruptie en, zacht gezegd, onlogisch beheer van middelen. Het heeft weinig zin om voor vele miljoenen een cardiocentrum in te richten, dat zich richt op de dure bestrijding van hartproblemen, terwijl malaria

duizendmaal vaker voorkomt en makkelijker en goedkoper te bestrijden is. Vergelijk het met het voorbeeld dat de Nederlandse regering zou besluiten dat iedereen een auto moet hebben. Dan is het toch verre van doelmatig om te beginnen met een Rolls Royce voor iedereen?

De overheid aldaar praat veel, maar doet in de praktijk weinig. Zij houdt het liefst alle touwtjes zelf in handen, maar is zeker niet altijd in staat goede zorg te leveren. In Nederland wordt de gezondheidszorg niet direct door de overheid vormgegeven, maar veeleer indirect: zij is de belangrijkste financier.

Is gezondheidszorg niet juist een kerntaak voor de overheid?

Het allerbelangrijkste is dat de overheid de voorwaarden schept waaronder zorg wordt aangeboden en dat zij ook controleert dat men zich aan die voorwaarden houdt. De uitvoering kan worden overgelaten aan de civil society. De overheden in Afrika zijn nog vaak top-down, erg koloniaal of militair ingesteld. Zij zien zorg als landstaak, maar dat impliceert niet automatisch dat zij ook zelf ziekenhuizen moeten besturen.

De overheid houdt de zorg in haar greep. In sommige landen staan ziekenhuisdirecteuren zelfs een deel van hun salaris af aan de minister. Medische hulp, van de Wereldbank of de World Health Organisation (WHO) bijvoorbeeld, wordt nog grotendeels (multilateraal) aan de overheid van het gastland gegeven en komt dan en niet altijd daar waar het nodig is terecht. Nepotisme, of beter gezegd,

cliëntalisme is wijdverbreid. Dit maakt het voor de bestaande initiatieven vanuit de civil society erg moeilijk. krijgen geen overheidssteun of aandeel in de WHO-gelden en worden veelal niet gezien als gesprekspartner. De Wereldbank stelt, met haar schuldreductieprogramma's, nu eisen

"In sommige landen staan ziekenhuisdirecteuren zelfs een deel van hun salaris af aan de minister."

aan betrokkenheid van particulier initiatief bij de besteding van de gelden. De politiek wil haar macht echter nog niet prijsgeven.

Welke factoren kunnen zorg en bestrijding van ziektes bemoeilijken?

Een belangrijke factor is de houding ten opzichte van de ziekte. Politieke figuren hebben hierop enorme invloed. Neem ex-president Mobutu van Zaire, die liet zich ook wel de 'Haan die alle Kippen dekt' noemen. Bedenk je de gevolgen van zo'n uitspraak voor de seksuele normen in een land. Gevaarlijker is het nog als men vóórkomen of oorzaak van bepaalde ziektes ontkent. President Mbeki van Zuid Afrika ontkende de relatie tussen HIV en AIDS. Hij heeft gezegd dat het AIDS-virus niet aangepakt hoefde te worden. Hij liet

zich verleiden door publicaties waarin het verband tussen AIDS en armoede wordt gelegd. HIV is in die stukken niet belangrijk, de armoede moet worden uitgebannen. Dat is verwarring van oorzaak en gevolg. De praktijk is dat één werkende veelal tien mensen onderhoudt. Als AIDS zijn inkomen doet wegvallen, dan is er armoede voor elf. Ik hou het erop dat het virus de armoede brengt, en hiermee wil ik niet zeggen dat die armoede geen factor kan zijn, die mogelijkheden van blootstelling aan infectie in de hand kan werken.

Ook de houding van een bevolking als geheel is van belang. Stel ik ben een Afrikaan met AIDS. Ik hou hierover om minimaal twee redenen mijn mond. Allereerst weet ik nog dat een vrouw in een dorp verderop is gestenigd omdat zij AIDS bespreekbaar wilde maken. Daarnaast is de houding hier; "Wil je met condoom? Dan ben je vast besmet." Met de melaatsen ging dat net zo. Ze werden geïsoleerd en geweerd. Ken je die spiekgatjes in de muren van oude kerken? Daardoor mochten melaatsen de dienst volgen. Men keek toen wel uit. Een verdacht vlekje op de huid werd bedekt en verzwegen. Hierdoor kon de ziekte zich uitstekend verspreiden.

Een andere factor is het Afrikaanse fatalisme. De 'will of God' speelt een grote rol in de belevingswereld van veel Afrikanen. Daarin ligt

"Rampetamp nu wat en zeven jaar later heb je iets. Leg dat oorzakelijk verband maar eens uit!"

de sleutel tot bewustmaking. Ik was ooit in een Keniaans dorp en probeerde de dorpelingen de relatie tussen gevallen van acute diaree en het drinken uit de

lokale beek duidelijk te maken. Mijn voornaamste gesprekspartners waren de wijze mannen en die moesten om. Maar zij waren nog gezond en dronken al decennia uit diezelfde beek. De doden zwegen en de oudsten zagen mijn woorden als verwijt en reageerden defensief. Ik ben blijven hameren, maar als ik ter plekke een kind dat uit de beek had gedronken had kunnen genezen van de resulterende heftige diaree, dan pas had ik een gewilliger gehoor gevonden. Bij AIDS wordt dat geprobeerd door HIV-patiënten voor de klas te laten staan. "Kijk, ik had al dood moeten zijn, maar door remmende medicijnen heb ik nog een leven. Jongens, preventie is nog beter dan remmers." Het tastbaar maken van directe verbanden, dat is de sleutel. Juist bij AIDS is dat erg moeilijk. Rampetamp nu wat en zeven jaar later heb je iets. Leg dat oorzakelijk verband maar eens uit!

Hoe kan iets worden gedaan aan het bewustwordingsproces?

Er wordt door de nationale HIV-AIDS-comités en de NGO's veel gedaan aan voorlichting. Maar alleen bij kinderen kan praten echt doordringen. "Kennen jullie geen mensen die zo en zo zijn gestorven?" Als ze gelijksoortige boodschappen ook horen op de radio en zien aan de muur van de kantine waar ze later werken, dan dringt het misschien tot ze door. Als iemand als Mbeki één ander geluid geeft, dan frustreert hij dat proces. Het heeft jaren geduurd voor overheidszenders voorlichting op de radio toestonden. De overheden doen in het algemeen nog te weinig.

Hoe nijpend is de situatie in Afrika voor ons? In hoeverre zijn epidemieën gevaarlijk voor het Westen?

Cynisch gesteld kunnen we "van een ziekte afkomen" door onderzoek naar deze ziekte te staken. Met SARS worden mensen wakker geschud. Zo krijgt deze ziekte de status van een hype door de media-aandacht die deze recentelijk ontdekte ziekte krijgt. Dergelijke voorvallen moeten echter wel in perspectief worden gezien. Gedurende de culturele revolutie in China werden 10 miljoen mensen gedood. De waan van de dag regeert. Dit zie je juist bij

SARS. HIV en AIDS moorden terwijl dat onderzocht wordt rustig door. Dat noem ik irrationeel.

Met betrekking tot dreiging; AIDS werd voor het eerst bij een grote groep mensen ontdekt in Amerika en Frankrijk. In arme gebieden als in Afrika bestaat een enorm economisch probleem. Het verlies van de broodwinner kan een gezin daar ten gronde richten. Wat dat betreft zijn wij gezegend met een relatief laag aantal afhankelijkheden en een goed arbeidspotentieel. Bovendien beheersen wij de techniek, niet alleen om ziekten te bestrijden maar ook om onze burgers voor te lichten. In Afrika zouden de rijkere landen AIDS een enorme slag toe kunnen brengen. De Wereldbank schat dat een jaarlijkse investering van tien miljard aantoonbaar resultaat kan leveren. Het probleem is dat niemand het voortouw neemt; er is geen mondiale regering.

Is de VN hiervoor niet de aangewezen instantie?

Kijk naar Irak en relatieve zelf de macht van de VN. Mijn conclusie is dat Bush meent de opinie makkelijker te kunnen beangstigen met de dreiging van terrorisme en Irak om bij zijn volk zo 90 miljard los te krijgen, dan dat hij hen kan overtuigen tien miljard uit te trekken tegen AIDS. Saddam kun je binnen enkele weken uitschakelen, bij AIDS kun je misschien pas na 30 jaar van aantoonbaar resultaat spreken. Onze kinderen en de toekomst tellen voor ons niet echt. Dat zie je ook bij de discussies over pensioenfondsen en de staatsschuld.

Bepaalde figuren zijn zeer pessimistisch over de toekomst en wereldbedreigende ziektes. In hoeverre is een doomschaarscenario realistisch?

Als inderdaad niemand mondiaal het voortouw neemt ziekten te bestrijden, dan zullen de gevolgen zich laten merken. De politiek is nog niet klaar voor deze stap, gezien het feit dat zij zich meer met kortetermijnoplossingen bezig houden. Bij het pokkenvirus is wel een mondiale kosten-batenanalyse gemaakt. De kosten van quarantaine en preventieve vaccinatie bleken op basis van WHO-onderzoek groter dan de

kosten van een integrale aanpak. Men besloot de gok te nemen en nu is pokken uitgeroeid!

Het is belangrijk dat we solidair zijn met die gebieden waar ziekten het ergst om zich heen kunnen slaan. Solidariteit is ook economie. Er moet in Afrika een vicieuze cirkel doorbroken worden. Een hoog geboortecijfer duidt op hoge kindersterfte. Die kinderen zijn een grote groep afhankelijk die in economische termen nooit zullen renderen. Voeg daar besmetting van volwassen aan toe met bijvoorbeeld tuberculose en het aantal afhankelijk stijgt alleen maar. Al met al pomp je de armoede in de maatschappij rond. Pak de kindersterfte aan, regel ouderdagvoorzieningen en het aantal geboorten kan teruglopen. Dan kun je het arbeidspotentieel maximaliseren en de lokale economie opbouwen en dat is ook in mondiaal belang.

Richt de huidige hulp zich ook op die vicieuze cirkel?

In de medische ontwikkelings-samenwerking is men zich meer en meer gaan toeleggen op een strategie van primary health care, ofwel essentiële geneeskunde. Die behelst niet alleen eerste hulp, maar ook toegang tot drinkwater, technieken voor geboorteregeling en ook die voor veilige bevalling, zelfs via keizersneden. Het is een verzameling van instrumenten met een bewezen effect op sterftevermindering die in te zetten zijn tegen aanvaardbare kosten. Het gaat ook om, veelal patentloze, medicijnen. Al met al kijkt deze strategie naar wat haalbaar is bij de diagnose en behandeling van de meest frequente ziektegevallen. De basis van het probleem wordt aangepakt.

Marc Verhaar, en Robert Vermeulen

Tom Puls is Tropenarts. Hij studeerde in Utrecht en volgde daarna de tropencursus in Amsterdam. Hij liep zijn co-schappen in den vreemde en werkte tien jaar in Suriname, twee jaar als arts in Den Bosch, ruim vier jaar in Kenia en daarna in Benin en kwam in 1982 werken bij Memisa. Hij is thans gezondheidsdeskundige bij het uit de fusie van Memisa, Mensen in Nood en Bilance ontstane Cordaid.

Een continent in crisis - analyse van de crisis in de volksgezondheid in zuidelijk Afrika

De twintigste eeuw betoonde zich een van de grimmigste aller tijden. Naast het onbeschrijflijke oorlogsgeweld werd een aantal, tot dan toe onbekende ziektes (waaronder Lassa, Ebola, Marburg en AIDS) ontdekt waar de wereld nog steeds geen adequaat antwoord op weet te formuleren. Wetenschappers zoals Lauri Garrett maken zich grote zorgen over de toenemende dreiging van besmettelijke infectieziektes. Zij schrijft in haar boek *The coming plague*: "[...] megacities were arising in the developing world, creating niches from which 'virtually anything might arise'; rain forests were being destroyed, forcing disease-carrying animals and insects into areas of human habitation and raising the very real possibility that lethal, mysterious microbes would for the first time, infect humanity on a large scale and imperil the survival of the human race".¹

Ondanks de toegenomen kennis over ziektes, micro-organismen en medicijnen blijft de wereld van de virussen, bacteriën en parasieten ons bestoken met steeds nieuwe ziektes. Een recent voorbeeld hiervan is het SARS-virus. In dit artikel zullen wij ons echter beperken tot enkele ziektes waarvan inmiddels duidelijk is welke gevolgen deze kunnen hebben. Hieruit kan lering worden getrokken voor de omgang

met toekomstige uitbraken van (nieuwe) ziektes. Wij zullen in dit artikel bekijken op welke wijze de ziektes Malaria, AIDS en Ebola centraal en zuidelijk Afrika beïnvloeden. De situatie aldaar is zo schrijnend dat met recht kan worden gesproken over een crisis in de volksgezondheid. Geen gebied wordt zo hard door ziektes getroffen. Aan de hand van een viertal aspecten: (medisch) beheersmatig, sociaal-maatschappelijk, economisch en internationaal solidair, zullen wij analyseren wat hiervan de oorzaak is en zal tevens de impact van de drie ziektes in getroffen gebieden worden beschreven.

Malaria is samen met AIDS en tuberculose de voornaamste "killer" in tropische gebieden wereldwijd, maar; "Ninety per cent of deaths due to

malaria occur in Africa, south of the Sahara, and most deaths occur in children under the age of five".² Per minuut sterven twee kinderen aan deze ziekte. Jaarlijks krijgen enkele honderden miljoenen acute malaria, waarvan ongeveer één miljoen overlijdt. Malaria is een parasitaire ziekte die wordt over-



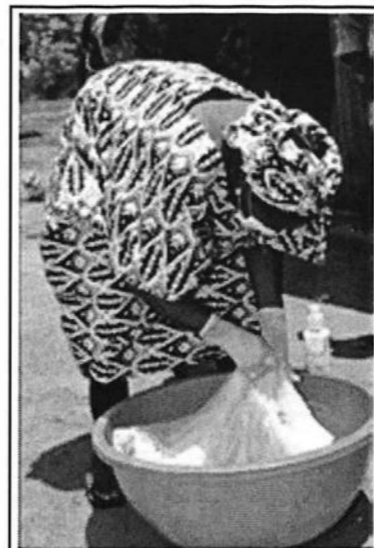
Malaria-parasiet in bloedbaan

gedragen op mensen door malariamug. De patiënt vertoont de volgende symptomen: hoge koorts, hoofdpijn en overgeven. De parasiet valt de bloedvaten aan en verstopt aderen die bloed naar de hersens en organen verspreiden. De incubatietijd van de ziekte is negen tot veertien dagen na de steek van een besmette mug. Malaria is met de juiste medicijnen goed te behandelen.

Medisch beheersmatig: In de jaren vijftig besloot men op Amerikaans initiatief om malaria wereldwijd uit te roeien. Vele miljoenen dollars werden besteed aan de eradicatie van de malariamuggenpopulatie. Men slaagde bijna, maar toen de ziekte goeddeels was bedwongen, besloot de Amerikaanse regering de geldkraan voor het project dicht te draaien. Binnen een mum van tijd exploreerde de

gedecimeerde muggenpopulatie weer tot de oude proporties en werd precies het tegenovergestelde van de inspanning bereikt; "In 1975 the worldwide incidence of malaria was about 2.5 times of what it had been in 1961[.] A new global iatrogenic form of malaria was emerging - "iatrogenic" meaning created as a result of medical treatment. In its well-meaning zeal to treat the world's malaria scourge, humanity had created a new epidemic".³ Door de grote bestrijdings- en inentingsinspanning is de malariamug resistent geworden voor bestrijdingsmiddelen als DDT en is de parasiet resistent tegen de twee meest gebruikte en goedkoopste geneesmiddelen. Er is wel een alternatief middel, maar dit is vele malen duurder. Geïmpregneerde netten kunnen ook afdoende bescherming bieden tegen de mug maar deze zijn voor de veelal arme bevolking erg duur door afwezigheid van lokale productie en hoge importheffingen.⁴ De beheersbaarheid van malaria is tegenwoordig zeer beperkt. Dit is vooral te wijten aan het gebrek aan middelen om een passend antwoord te bieden op de ziekte.

Sociaal-maatschappelijk: Malaria heeft geen duidelijke sociaal-maatschappelijke kenmerken, zoals bijvoorbeeld AIDS, omdat het geen infectieziekte is die van mens op mens wordt overgebracht, maar wordt overgedragen door de malariamug. De ziekte heeft dus geen invloed op de



Impregneren van netten i.h.k.v. Roll Back Malaria (WHO/PViro)

manier waarop mensen omgaan met degenen die malaria hebben.

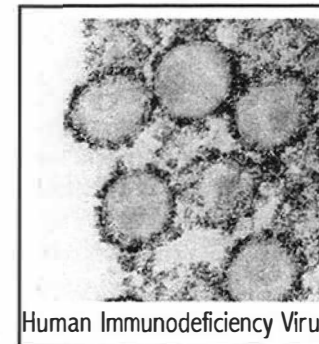
"Iemand die ziek is, kan niet werken en dus geen inkomen verdienen."

Economisch: Deze ziekte heeft een enorme economische invloed in endemische landen. De relatie tussen armoede en ziekte is tweeledig: armoede veroorzaakt ziektes en ziektes veroorzaken armoede. Arme mensen worden disproportioneel geraakt door malaria. "Poor people are at increased risk both of becoming infected with malaria and of becoming infected more frequently".⁵ Daarnaast zijn zij voor hun inkomsten veelal afhankelijk van hun lichaam. De belangrijkste productiefactor in Afrika is menselijke arbeid. Iemand die ziek is, kan niet werken en dus geen inkomen verdienen. Wanneer de kostwinner van een gezin ziek wordt kan hij zijn gezin ten gronde richten door het gebrek aan inkomsten. Bloom en Canning spreken in dit verband van "poverty traps". Een kostwinner kan het zich niet permitteren om ziek te worden.

Internationaal solidair: De internationale gemeenschap laat het afweten met de bestrijding van malaria. Organisaties als Artsen zonder Grenzen trachten in te grijpen maar missen de middelen om aan de vraag naar hulp te voldoen. "We have the knowledge and the potential to achieve our target of reducing the global burden of malaria by half by 2010, but we need much greater investment and political commitment".⁶ Internationale solidariteit ontbreekt op dit moment. Wel is een bestrijdingsprogramma opgezet door een samenwerkingsverband van verschillende internationale organisaties: Roll Back Malaria (RBM). Voor dit programma is echter maar 200 miljoen dollar

beschikbaar; een schijntje in vergelijking met het bedrag dat nodig is. Zonder enorme financiële steun lijkt de malariacrisis op korte termijn onbeheersbaar. De WHO spreekt over investeringen van 66 miljard dollar (echter niet uitsluitend om malaria mee te bedwingen) per jaar, bovenop het huidige bedrag van 6 miljard dollar per jaar om de problemen in de gezondheidszorg effectief te kunnen aanpakken.⁷

AIDS, of Acquired Immune Deficiency Syndrome, is een ziekte die wereldwijd, maar met name in centraal en zuidelijk Afrika, miljoenen slachtoffers heeft geëist. Het wordt veroorzaakt door het Human Immunodeficiency Virus (HIV) en staat



Human Immunodeficiency Virus

ook wel bekend als HIV/AIDS. Het virus verspreidt zich met name via bloed, moedermelk en sperma. In deze lichaamsvochten is de virusconcentratie, ten opzichte van bijvoorbeeld speeksel hoog. Het virus werkt traag en is zelf niet dodelijk, maar "HIV opens the floodgates"⁸ voor allerlei infecties die zich manifesteren onder de verzamelnaam AIDS. De virusdrager zal op den duur bezwijken aan één of meer van deze infecties. Zij zijn met de huidige stand van de medische wetenschap zelf niet te genezen, maar er bestaan medicijnen die het optreden van AIDS bij HIV-dragers kunnen remmen. Groot nadeel is de prijs van deze remmers en het feit dat HIV-dragers ze elke dag van hun leven moeten gebruiken. Mede hierdoor zijn de gevolgen van HIV, hoewel ook in westerse landen niet te bagatelliseren, juist in zich ontwikkelende landen catastrofaal.

Medische beheersbaarheid: HIV/AIDS kreeg in 1981 voor het eerst aandacht als potentiële epidemie in een

ACHTERGROND

aandacht als potentiële epidemie in een rapport van het Amerikaanse CDC.¹⁴ Steeds vaker kwamen homoseksuele mannen en soms drugsgebruikers onder behandeling voor infecties die met een normaal functionerend immuunsysteem niet voor zouden moeten komen. De behandelende artsen "had no doubt they were seeing a new clinical syndrome (groep symptomen die zich samen manifesteren en wijzen op een bepaalde aandoening, Red.)"¹⁵ Sinds het ontdekken van AIDS is uit grootschalig onderzoek van bloedmonsters gebleken dat het veroorzakende virus als sinds de jaren zeventig in Amerika voorkwam.¹⁶ Dat HIV/AIDS zuidelijk Afrika zo kan toetakelen heeft voor een groot deel te maken met hoe met de ziekte wordt omgegaan. Vele gevallen worden niet geregistreerd omdat patiënten en hun families artsen uit schaamte onder druk zetten om niet HIV/AIDS, maar de uiteindelijke AIDS-infectie, zoals bijvoorbeeld tuberculose, op de overlijdensakte te vermelden. Ook laten potentiële dragers van HIV zich zelden testen. "Whatever stats we have are not reliable", waarschuwt het Pretoriaans Center for the Study of AIDS.¹⁷ Verzwegen in het dagelijks leven krijgt HIV alle kans om mensen te besmetten en die kans is er juist in de maatschappij van zuidelijk Afrika te over.

Sociaal-maatschappelijk: Niet alleen de individuele huiverigheid open te zijn over HIV/AIDS is een probleem. In grote delen van zuidelijk

Afrika zijn mannen lang van huis omdat slechts een paar gebieden werk bieden. Zij zoeken hun seksuele heil bij prostituees. De thuisgebleven vrouwen intussen, zien zich vaak genoodzaakt via diezelfde prostitutie in hun onderhoud te voorzien. Juist door het taboe op HIV/AIDS is condoomgebruik zeldzaam. Bewustwording kan voor zuidelijk Afrika de sleutel zijn tot beheersing van de epidemie. Er is geen andere reële optie, "except to change

"Er is geen andere reële optie, except to change everyone's sexual behaviour – and that isn't happening."

everyone's sexual behaviour – and that isn't happening."¹⁸ Hierin ligt een belangrijke taak voor de betrokken overheden.

In zuidelijk Afrika was HIV/AIDS voor de meeste overheden lange tijd net zo zeer een taboe als voor haar burgers. Zij ontkenden dat er een

probleem was, hierin gesterkt door de visie van de katholieke kerk en publicaties van een groep wetenschappers die *denialists* worden genoemd.¹⁹ Pas de laatste jaren is een houdingswijziging zichtbaar geworden. Landen als Zambia, waar de overheid veel investeert in voorlichting en op grote schaal condooms uitdeelt, lopen hierin voorop, maar achterblijvers zijn er nog steeds. President Mbeki van Zuid Afrika, die lang ontkende dat AIDS meer was dan een nieuwe naam voor bestaande ziektes,²⁰ weerde activisme voor actief overheidsoptreden tegen HIV onder de noemer burgerlijke ongehoorzaamheid. Recentelijk is deze ongehoorzaamheidscampagne gestaakt en zijn activisten en regering de dialoog weer aangegaan.²¹ Bewustwording komt langzaam maar zeker op gang, maar dit proces mag niet alleen aan nationale overheden worden overgelaten. Vanuit overwegingen van solidariteit, maar zeker vanuit economische motieven is handelen geboden, wil zuidelijk Afrika economisch kunnen groeien.

Economisch: Volgens het VN-platform UNAIDS leefden in 2002 43 miljoen mensen met HIV/AIDS. Met ruim 3 miljoen geschatte sterftegevallen in dat jaar lag het totaal aantal slachtoffers van HIV/AIDS op bijna 22 miljoen. Met een aandeel van 3,5 miljoen in de 5 miljoen nieuwe HIV-besmettingen in 2002, is de situatie in zuidelijke Afrika het schrijnendst. HIV/AIDS laat diepe sporen na in de maatschappijen ontworpen de zich vaak nog ontwikkelende economieën. In een groot deel van zuidelijk Afrika onderhoudt een kleine groep actieven een groot deel van de samenleving. Het wegvallen van één kostwinner raakt hele gezinnen en de hele economie. De besmetten doen een groot beroep op verzorgende familieleden, die hierdoor ook uit het arbeidsproces verdwijnen, en eventuele spaargelden worden door verzorging uitgeput. Met het verdwijnen van ervaren werknemers en investeringen past ook de industrie zich aan en vertrekt.²² De economie raakt zo steeds verder in verval en wat voor de steeds verder verarmende bevolking overblijft is "to exchange their only marketable commodity, sex, for food, money, school fees or other essentials

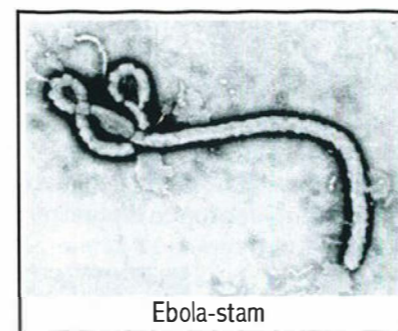


Stop AIDS - Use condoms every time you have sex. Voorlichtingsbord uit Zuid-Afrika

ACHTERGROND

for themselves or their families."²⁴ HIV/AIDS maakt zo zelf een vicieuze cirkel van armoede en epidemie rond.

Internationaal solidair: Ontkenning en HIV/AIDS zijn niet puur een zuidelijk Afrikaans fenomeen. Tot begin jaren negentig kwam het onderwerp vaak op de agenda en werd het net zovaak weer afgevoerd. De wereld gezondheidsorganisatie (WHO) en UNICEF deden, mogelijk uit angst de steun van de in internationale hulp vaak betrokken katholieke kerk te verliezen, hun uiterste best om maar niet in HIV/AIDS-programma's betrokken te raken en de Wereldbank



Ebola-stam

meldde in 1992 in een rapport over de Afrikaanse economie dat de epidemie kon leiden tot een verhoging van het per capita bbp.²⁵ Pas halverwege de jaren negentig, toen remmers bewezen effectief bleken en algemeen werden voorgeschreven, startte de discussie over hulp aan Afrika echt. In de tussentijd werd, bijvoorbeeld door Artsen zonder Grenzen, allang vanuit burgerhulporganisaties en andere NGO's al ruimschoots gewerkt aan voorlichting en steun aan de besmetten in Afrika, maar pas vanaf 1996 committeerden ook organisaties als de VN zich aan de strijd tegen de epidemie.

De WHO, hulporganisaties en lokale overheden bespreken in diverse netwerken welke maatregelen in landen genomen kunnen worden om de gevolgen van HIV/AIDS te beheersen en de wereldbank biedt betrokken landen via schuldreductieprogramma's een deel van hun buitenlandse schuld af te lossen door te investeren in de eigen gezondheidszorg. De vraag hoe HIV/AIDS definitief beheerst kan worden is door velen onderzocht. De WHO schat HIV/AIDS met een jaarlijkse investering van 10 miljard dollar voor

voorlichting en verschaafing van patentloze remmers zo kan worden beheerst dat een HIV-drager, net als nu een diabetespatiënt, met enig medisch ongemak lang en veilig kan leven. De internationale gemeenschap toont zich tot op heden echter niet bereid deze, in vergelijking met bijvoorbeeld Amerikaanse kosten voor de oorlog tegen het terrorisme, beperkte investering te doen. "We pay sporadic attention, turning on the spotlight when an international conference occurs, then turning it off. (...) The cure for this epidemic is not national but international, but those of the wealthy world have not been able or willing to provide it."²⁶

Ebola is een relatief nieuw virus dat in 1976 in Zaïre in de buurt van de rivier Ebola werd ontdekt. Na een incubatietijd van 2 tot 21 dagen treden de verschrikkelijke symptomen van de ziekte op. De patiënt krijgt acute koorts, hoofd-, keel- en spierpijn, gevolgd door in- en uitwendige bloedingen, uitslag en verminderde werking van nieren en lever. Besmetting met ebola vindt plaats door contact met besmet bloed of andere lichaamsvloeistoffen van een patiënt. Met name medisch personeel is hierdoor een risicogroep. Bij sommige "outbreaks" vormden zij 40% van de besmette populatie. De ziekte is in 50 tot 90% van de gevallen fataal, maar de uitbraken zijn tot nu toe beperkt gebleven tot Zaïre, Soedan, Gabon en Oeganda.¹ Ebola heeft hier tot nu toe zo'n 1000 slachtoffers gemaakt. Tegen de ziekte bestaat nog steeds geen medicijn.

Medische beheersbaarheid: Sinds ontdekking door internationale hulporganisaties is veel onderzoek gedaan naar de ziekte. De World Health Organisation (WHO), het Centre for Disease Control and Prevention (CDC) en het Kongolese Ministerie van Volksgezondheid hebben, naar aanleiding van een uitbraak, voor de mensen in endemische gebieden een handleiding geschreven over besmettingsgevaaren en de wijze van verspreiding van de ziekte. Mits de diagnose snel wordt gesteld en slachtoffers van de ziekte in strikte quarantaine worden geplaatst, is ebola goed beheersbaar. Echter door

gebrekkige kennis en door bijvoorbeeld hergebruik van naalden² kon de ziekte uitgroeien tot lokale epidemie. Dit laatste is een algemeen ramppathogeen³ in veel plaatselijke ziekenhuizen. De werksituatie is onhygiënisch en ebola is juist zonder adequate bescherming (handschoenen, mondkapjes e.d.) makkelijk over te dragen. Er is echter veelal weinig geld voor opleiding en materiaal.

Sociaal-maatschappelijk: Naast de werksituatie kunnen ook bepaalde kenmerken (waaronder geloof, rituelen en levensvisie) van stammen, dorpen en andere samenlevingsverbanden in endemische landen aangewezen worden als ramppathogeen. In bijvoorbeeld Zaïre en Soedan is het gebruikelijk om de overledene te wassen. Dit gebeurt door vrouwelijke familieleden. Dergelijke rituelen brengen een groot besmettingsgevaar met zich mee. Daarnaast is het eten van apenvlees een potentieel besmettingsgevaar. Hulporganisaties proberen via plaatselijk medisch personeel de bevolking zo goed mogelijk voor te lichten. Zij zijn echter niet altijd even vatbaar voor het goedbedoeld advies; "Recently the team had to leave Mekambo, a jungle town about 750 kilometres (465 miles) north-east of the capital, Libreville, amid local hostility to its attempts to stop traditional practices that could spread the disease".⁴ Door de fatalistische levenshouding en het trotsvaste idee dat alles geschiedt omdat God het zo gewild heeft, is men in bepaalde sterk achtergestelde gebieden niet bereid om tradities op verzoek van een blanke hulpverlener overboord te gooien. De handleiding van de WHO kan nog zo fraai zijn, zonder de steun van plaatselijke leiders blijft het explosiegevaar van ebola groot.

Economisch: Door het feit dat de ziekte slechts op beperkte schaal voorkomt, beïnvloedt ebola hooguit lokaal de economie; de meeste uitbraken blijven beperkt tot enkele honderden gevallen. Lokaal kan de economie ontwricht raken doordat dorpelingen hun dorp uitvluchten en de meeste slachtoffers overlijden. Omdat de economische toestand in de endemische landen deplorabel is en relatief weinig geld wordt besteed aan

ACHTERGROND

volksgezondheid, is explosiegevaar in dergelijke gebieden groot. Volgens Garrett zal Ebola de straatarme endemische gebieden blijven treffen, maar het is ook mogelijk dat de ziekte overslaat op rijkere landen.⁵

“Ons inziens is in het geval van Ebola door de internationale wereld een adequaat antwoord gegeven.”

Internationaal solidair: Internationaal heeft deze ziekte, ondanks het geringe aantal doden, veel aandacht gekregen. Dit komt vooral door het gruwelijke karakter van de ziekte en het hoge sterftecijfer. Garrett schrijft: “the WHO enlisted high-security laboratories all over the world in the effort [snel helderheid te krijgen over aard en oorsprong, MV]. It wasn't hard, really: everybody wanted a piece of the action”.⁶ Dergelijke ziektes zijn vanuit medisch oogpunt buitengewoon interessant. Ons inziens is in het geval van ebola door de internationale wereld een adequaat antwoord gegeven. Deze hulp was met name gericht op het beperken van verdere uitbraken. Er is zelfs een film over ebola gemaakt: *Outbreak*, met onder andere Dustin Hoffman in de hoofdrol. In deze film heeft de ziekte een stam ontwikkeld die zich ook ‘airborne’ verspreidt en rechtstreeks de Amerikaanse samenleving bedreigt.

Concluderend kunnen wij stellen dat er sprake is van een enorme crisis op het gebied van de volksgezondheid in zuidelijk Afrika. Buiten het menselijk leed dat door de vele ziektes aldaar wordt veroorzaakt, hebben de ziektes ook grote effecten op andere facetten van het bestaan van de mensen in die landen. Doordat de internationale wereld met de armen over elkaar langs de zijlijn blijft staan

en door de huiverigheid van de lokale gemeenschap het onderwerp in openheid te bespreken, heeft een ziekte als AIDS de kans gekregen internationaal om zich heen te slaan. De plaatselijke gezondheidsinstellingen en internationale hulporganisaties zijn niet in staat hun gevecht tegen het microscopisch kleine gevaar te winnen. Met name AIDS en malaria blijken met de huidige middelen en inspanningen niet te overwinnen vijanden te zijn. Malaria kenmerkt zich met name door de slechte beheersbaarheid. Dit hangt direct samen met het feit dat de internationale gemeenschap te weinig geld vrijmaakt voor de bestrijding van deze ziekte. Daarnaast is de mug resistent geworden voor de meeste bestrijdingsmiddelen en is de parasiet die wordt overgedragen door dit insect, resistent tegen de twee goedkoopste en meest gebruikte medicijnen. Malaria raakt met name het armste deel van de

bevolking en veroorzaakt enorme armoede in het sub-Saharagebied.

Ebola is een goed beheersbare ziekte, mits de symptomen vroegtijdig worden herkend en de patiënten onder strikte quarantaine worden geplaatst. Economisch gezien heeft deze ziekte een zeer beperkte invloed. Economische crises beperken zich voornamelijk tot de door de epidemie getroffen gebieden. De ziekte kreeg (disproportioneel) veel internationale aandacht.

Het zuidelijk deel van Afrika zal voorlopig nog geteisterd worden door de gesel van aids en malaria (en vele andere ziektes). Pas wanneer de internationale gemeenschap erin slaagt tezamen vele miljarden bij elkaar te krijgen, zal de eradicatie van dergelijke ziektes mogelijk worden gemaakt en zal de bevolking in staat zijn een menswaardiger bestaan op te bouwen. De internationale politiek dient bij deze inspanning voorop te lopen.

Marc Verhaar, en
Robert Vermeulen

Noten

- 1 Zie tabel uitbraken in het verleden: <http://www.cdc.gov/ncidod/dvrd/spb/mnpages/dispages/ebotabl.htm>
- 2 In sommige ziekenhuizen worden meer dan honderd personen met dezelfde naald geïnjecteerd
- 3 Een organisatorische ziektekiem die tot een ramp kan leiden. Voorbeelden van ramp pathogenen zijn: menselijke fouten, organisatorische gebreken en technologische kwetsbaarheden. Zie: COT, 2001; 23 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1753204.stm>
- 4 Zie: Garrett, 1994; 221
- 5 Garrett, 1994; 109
- 6 <http://www.who.int/mediacentre/releases/2003/pr33/en/>
- 7 Garrett, 1994; 52
- 8 Medicus Mundi International, newsletter 69, winter 2002
- 9 <http://www.rbm.who.int/amd2003/amr2003/ch1.htm>
- 10 <http://www.who.int/mediacentre/releases/2003/pr33/en/>
- 11 Medicus Mundi International, newsletter 69, winter 2002
- 12 <http://www.microbe.org/microbes/deadliest.asp>
- 13 <http://www.aids.org/immunet/atn.nsf/page/a-356-06>
- 14 <http://www.aids.org/immunet/atn.nsf/page/a-356-06>
- 15 <http://www.aegis.org/topics/basics/hivandaids.html>
- 16 <http://www.time.com/time/2001/aidsinafrica/cover.html>
- 17 <http://www.time.com/time/2001/aidsinafrica/cover.html>
- 18 <http://www.aids.org/immunet/atn.nsf/page/a-356-06>
- 19 <http://www.virusmyth.net/aids/news/durbspnbeiki.htm>
- 20 <http://allafrica.com/stories/200305080792.html>
- 21 UNAIDS, Aids epidemic update, december 2002
- 22 <http://www.cafod.org.uk/hivaids/aidspoverty.shtml>
- 23 <http://www.cafod.org.uk/hivaids/aidspoverty.shtml>
- 24 Gellman, B, The Belated Global Response to AIDS in Africa, The Washington Post, 05-07-2002: A01
- 25 <http://www.time.com/time/2001/aidsinafrica/cover.html>

ACHTERGROND

Institutionele crises: Een inleiding in de theorie over crisis

Met enige regelmaat worden publieke organisaties of beleidssectoren geconfronteerd met institutionele crises waarin de fundamentele van het functioneren hevig ter discussie komen te staan. Publieke organisaties kunnen niet langer blindelings rekenen op een stevige basis van politieke en publieke steun. Politici en journalisten bekritisieren openlijk de gevestigde ideeën en structuren die soms decennialang als vanzelfsprekend het functioneren van de organisatie bepaalden. Beleidsmakers en bestuurders staan tijdens dergelijke crises voor de uitdaging het vertrouwen van politici en burgers terug te winnen. Soms proberen zij dat met kleine beleidsaanpassingen te realiseren. Maar het komt ook voor dat beleidsmakers crises aanwenden om hervormingen door te voeren die onder normale omstandigheden niet mogelijk werden geacht. Wat bepaalt de keuze van beleidsmakers? En wat zijn de gevolgen van de gekozen benaderingen?

De meeste beleidssectoren en publieke organisaties worden doorgaans gekenmerkt door een hoge mate van stabiliteit (Kickert e.a., 1997). Vertrouwde organisatiepatronen, regels en routines bepalen welke actoren bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid worden betrokken en welke groepen van de onderhandelingstafel worden uit-gesloten. Een gemeenschappelijk referentiekader definieert de kern van maatschappelijke problemen, voor-spelt de effectiviteit van beleids-instrumenten en bepaalt het repertoire aan beleidsmaatregelen. Beleids-veranderingen voltrekken zich daarom gewoonlijk op incrementele wijze (Lindblom, 1959) en binnen ingesleten paden (Krasner, 1984; Rose en Davies, 1994).

Deze vertrouwde kenmerken staan ter discussie tijdens een institutionele crisis. Wij spreken van een institutionele crisis wanneer een publieke organisatie of beleidssector in een relatief kort tijdsbestek wordt geconfronteerd met duidelijke en aanhoudende signalen van afnemende politieke en maatschappelijke steun voor haar functioneren. Dit legitimiteitsverlies gaat diep tijdens een institutionele crisis. Negatieve associaties beperken zich niet tot bepaalde individuen of beleidsprogramma's, maar raken de fundamentele organisatieprincipes en ideeën rond een beleidsprobleem. De

organisatie van de sector, de regels en procedures, en de gevestigde uitgangspunten van beleid zijn in dergelijke situaties niet meer vanzelfsprekend en worden het middelpunt van discussie.

Institutionele crises bedreigen het functioneren en soms zelfs het voortbestaan van een beleidssector. Zonder een minimum aan legitimiteit kunnen publieke organisaties immers niet functioneren (Wilson, 1989). Ingrijpende veranderingen zijn daarom nodig om de sector weer op de rails te krijgen en het vertrouwen van politici en burgers terug te winnen. De vertrouwde procedures waarop beleidsmakers voor de crisis nog konden teruggrijpen, vormen nu echter de kern van het probleem. Beleidsmakers worden dan crisis-managers.

“Crises kunnen getypeerd worden als ‘windows of opportunity’”

Crises worden in de bestuurskundige en politicologische literatuur vaak getypeerd als ‘windows of opportunity’ die vergaande beleidsveranderingen mogelijk maken (Keeler, 1993; Kingdon, 1995; Cortell en Peterson, 1999). Niet iedere crisis leidt echter tot ingrijpende beleidsveranderingen of institutionele hervormingen.

De vraag is in hoeverre de keuzen, strategieën en acties van bovengenoemde beleidsmakers de uitkomst van het crisisproces (kunnen) beïnvloeden. In het vervolg van deze inleiding gaan wij kort in op de oorzaken van crises (waarom escaleren bepaalde beleidsproblemen?) en zullen wij enkele proposities formuleren over het optreden van beleidsmakers tijdens crises (waarom en onder welke condities kiezen beleidsmakers voor beleidsaanpassingen, dan wel vergaande hervormingen?).

1. De dynamiek van institutionele crises

Een institutionele crisis ontstaat wanneer een latente kloof tussen maatschappelijke en politieke verwachtingen, en het werkelijke functioneren van een publieke organisatie of beleidssector plotseling politiseert (zie Boin, Kuipers en Otten, 2000). Dit escalatieproces gaat gepaard met een sterke legitimiteitsdaling, die herkenbaar is aan een relatief sterke toename van negatieve opinievorming en een stijgende politieke agendastatus. Drie factoren spelen een ‘aanjagende’ rol bij de ontwikkeling van institutionele crises.

In de eerste plaats brengen *symbolische incidenten* de complexiteit van beleidsproblemen terug tot herkenbare en begrijpelijke proporties; het maakt duidelijk dat er ‘iets niet deugt’ in de sector. Een foto van een naakt, vastgebonden meisje zegt meer over het functioneren van een bepaalde zorgsector dan één of ander rapport van wijze mannen. Een dergelijk incident wordt beschouwd als een symptoom van een diep en fundamenteel probleem.

Ten tweede worden institutionele crises vaak aangewakkerd door *crisismakelaars*, oftewel personen die een grote interesse hebben voor een bepaald onderwerp en er alles

ACHTERGROND

aan doen om hun visie voor het voetlicht te krijgen. Zij proberen de discussie aan te wakkeren door kritische vragen te stellen en nieuwe feiten aan het licht te brengen. Zij koppelen incidenten aan meer fundamentele beleidscontroverses. Een positie die toegang biedt tot media en politieke fora maakt het mogelijk te worden gehoord. Het neerstorten van een El Al Boeing in 1992 leidde mede door het toedoen van 'Bijlmerboy' Van Gijssel jaren later tot een parlementaire enquête.

Tenslotte spelen ook de media zelf een cruciale rol bij het ontstaan van institutionele crises. Het proces van *mediatisering*, waarbij de aandacht voor een onderwerp of verschijnsel in de media toeneemt en de toonzetting verscherpt, lijkt onlosmakelijk verbonden met institutionele crises. Geroutineerd leggen de media falend beleid en andere haperingen in de overheidsmachine bloot. Zij kunnen een incident of affaire snel op de spits drijven. Verslaggevers en journalisten zijn in zekere zin ook gebaat bij het creëren van een crisissfeer. Een crisis levert immers interessante nieuwsfeiten op. Sceptici zouden zeggen: 'geen media zonder crisis'. Voor het omgekeerde – geen crisis zonder media – is ook veel te zeggen. Individuele journalisten worden in sommige gevallen dan ook zelf politieke spelers en kunnen optreden als crisis-makers (Hendriks en Korsten, 2001). Zodra een dominant beeld van een crisis ontstaat krijgt de mediaberichtgeving bovendien een zelfreferentieel karakter (Vasterman, 2001). De nieuwsproductie kan exponentieel toenemen omdat journalisten en politici onderling op elkaars uitlatingen reageren, hetgeen de perceptie van een institutionele crisis versterkt.

2. Managementstrategieën

Institutionele crises betekenen een zware test voor bestuurders en beleidsmakers. Zij moeten de institutionele structuur van een sector of organisatie aanpassen op een zodanige wijze dat zowel externe als interne stakeholders tevreden worden gesteld. Zij zijn niet helemaal vrij in hun keuzes – crisis of geen crisis. De vraag is in hoeverre bestaande organisatie-

structuren, regels en beleidsprogramma's deze paden naar de toekomst bepalen.

Wij onderscheiden twee strategieën van crisismanagement die in feite de uiteinden van een continuüm markeren (Alink, Boinen 't Hart, 2001). De *herstelgerichte benadering* is gericht op het doorvoeren van aanpassingen zonder de bestaande institutionele structuur werkelijk te veranderen. Beleidsmakers die deze strategie aanhangen, streven naar het herstel van

"Verslaggevers en journalisten zijn in zekere zin ook gebaat bij het creëren van een crisissfeer."

de status quo. De *hervormingsgerichte benadering* verwijst daarentegen naar pogingen om de institutionele structuur van een sector te veranderen en een nieuw fundament voor haar functioneren te leggen.

Uiteerdere empirische studies naar institutionele crises kunnen vijf proposities afgeleid worden (Boin, Kuypers & Otten 2000; Boin e.a., 2003). Aan de hand van deze proposities zal worden gezocht naar mogelijke verklaringen voor de strategische keuzes van verantwoordelijke beleidsmakers. De eerste propositie voorspelt dat beleidsmakers in een eerste reactie op een institutionele crisis geneigd zijn tot aanpassingen binnen de institutionele structuur. Een crisis wordt ervaren als een ernstige bedreiging van de status quo. Verantwoordelijke beleidselites zullen proberen deze dreiging te neutraliseren en de huidige structuren – die tot voor de crisis immers effectief bleken – te behouden, voordat zij overgaan tot ingrijpende beleidsveranderingen en institutionele hervormingen. Wij refereren hier naar de crisisreflex van beleidsmakers.

Toch zien wij dat crises soms wel door hervormingen worden

gevolgd. De vraag is dus onder welke condities beleidselites tot hervormingen overgaan. Een van die condities is vervuld wanneer zittende beleidsmakers hervormingen beschouwen als de enige manier om een crisis te bezweren ('t Hart, 2000). Exogene bedreigingen zoals oorlogen, economische depressies en klimaatveranderingen kunnen beleidsmakers doen beseffen dat hervormingen onontkoombaar zijn. Beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij de oorzaken van een institutionele crisis toeschrijven aan oncontroleerbare, exogene ontwikkelingen.

Ook langdurige ergernis over bestaande structuren en routines kan aanleiding geven tot een hervormingsgerichte benadering (Leemans, 1976). Als rigiditeit en personele weerstand het doorvoeren van verbeteringen hebben gefrustreerd, kunnen bestuurders een crisis aangrijpen om ontstane impasses te doorbreken en ingesloten organisatiepatronen grondig te herzien. Beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij een institutionele crisis toeschrijven aan stukgelopen pogingen om langlopende problemen op te lossen.

Technische uitvoerbaarheid en politieke haalbaarheid spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van beleid. Tijdens een institutionele crisis neemt het laatste criterium echter aan belang toe. De politieke roep om ingrijpende veranderingen weegt in dergelijke situaties uiteindelijk zwaarder dan mogelijke technische

"Politieke overwegingen geven de doorslag bij de keuze voor een strategie van crisismanagement."

ACHTERGROND

complicaties van hervormingsplannen. Politieke overwegingen geven de doorslag bij de keuze voor een strategie van crisismanagement. Beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij veronderstellen dat er ten minste een 'minimal winning' coalitie is die hervormingen steunt.

De kansen voor drastische beleidshervormingen nemen toe naarmate de procedurele hindernissen in het besluitvormingsproces afnemen. Belevingsvorming in Nederland wordt gekenmerkt door het nastreven van consensus, langdurig beraad met belangengroepen, en diverse formele mogelijkheden tot inspraak en medebestuur (Hendriks en Toonen, 1998). Deze traditie van overleg staat daadkrachtig optredensoms in de weg. In bepaalde noodsituaties, zoals rampen en grootschalige ongevallen, treedt dan ook wetgeving in werking die het mogelijk maakt bureaucratische procedures te omzeilen en besluitvormingsprocessen te versnellen. Hoewel zulke juridische arrangementen in het geval van institutionele crises onwaarschijnlijk zijn, kan zich op informele wijze wel een soortgelijk proces voltrekken. Betrokken instanties kunnen afzien van hun formele mogelijkheden beleid te blokkeren, wanneer de indruk ontstaat dat het functioneren van een beleidssector vooral gebaat is bij snel optreden en heldere politieke keuzes. Kortom, beleidsmakers zijn meer geneigd een hervormingsgerichte benadering te volgen als zij kunnen opereren binnen de kaders van een ad-hoc centralisatie van initiatief en bevoegdheid.

3. Crisisuitkomsten

Intenties van beleidselites hebben slechts beperkte invloed op de uiteindelijke aard en omvang van veranderingen. Het hangt in sterke mate van de uitvoering af hoe beleidsveranderingen en institutionele hervormingen in de praktijk uitwerken. Implementatie is immers de achilleshiel van elk beleidstraject. Hervormingsplannen kunnen stuklopen binnen uitvoeringsorganisaties of zij worden ingekapseld binnen bestaande structuren. Meer gematigde herstel pogingen kunnen daarentegen

een cumulatief effect teweegbrengen, hetgeen resulteert in een ingrijpende aanpassing van de institutionele structuur.

Crisisuitkomsten zijn dan ook afhankelijk van de mate waarin de

"De traditie van overleg staat daadkrachtig optreden in de weg"

legitimiteit van een overheidsorganisatie of beleidssector wordt hersteld. Daarbij is het van belang dat een strategie van crisismanagement aansluit bij de maatschappelijke en politieke verwachtingen over de toekomst van de sector. In hoeverre beleidsmakers er in slagen met hun aanpak het maatschappelijke en politieke vertrouwen terug te winnen, zal onder andere afhangen van de mate waarin zij zelf tijdens een crisis aan geloofwaardigheid winnen of verliezen. Ongeacht de inhoud van hun voorstellen zullen pogingen tot legitimiteitsherstel minder kans van slagen hebben indien het handelen van beleidsmakers wordt gezien als oorzaak van een crisis. Ook kunnen contextuele factoren een belangrijke rol spelen bij het herstellen van legitimiteit en het afsluiten van een periode van crisis. Zodra nieuwe issues op de politieke agenda terechtkomen, kan de aandacht van een institutionele crisis worden afgeleid, waardoor de noodzaak tot snel en ingrijpend optreden afneemt.

S. Dekker, R.A. Boin en F. Hendriks

Drs. Sander Dekker en dr. Arjen Boin zijn respectievelijk als promotieonderzoeker en postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Dr. Frank Hendriks is universitair hoofdocent aan de vakgroep Recht, bestuur en informatisering van de Universiteit van Tilburg.

Literatuur

- Boin, R.A., S. Kuipers en M. Otten (red.), *Institutionele crises: Breuklijnen in beleidssectoren*, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Boin, R.A., S. Dekker, P. 't Hart en S. Resodihardjo, *Managing institutional crisis: Restoration and reform in the criminal justice sector*, in: M.G. Hermann (red.), *Political psychology as a perspective on politics*, Londen, 2003.
- Cortell, A.P. and S. Peterson, *Altered states: Explaining domestic institutional change*, in: *British Journal of Political Science*, jrg. 29, 1999, nr. 1, pp.177-203.
- Hart, P. 't, *Hervormend leiderschap: Over veranderingskunst in het openbaar bestuur*, Utrecht, 2000.
- Hendriks, F. en A.F.A. Korsten, *Media in de politieke democratie*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, 2001, nr. 7, pp. 278-291.
- Hendriks, F. en T. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, 1998.
- Keeler, J.T.S., *Opening the window for reform: Mandates, crises and extraordinary policymaking*, in: *Comparative Political Studies*, jrg. 25, 1993, nr. 4, pp. 433-486.
- Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, Londen, 1997.
- Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, 1995.
- Krasner, S., *Approaches to the State: Alternative conceptions and historical dynamics*, in: *Comparative Politics*, jrg. 16, 1984, nr. 2, pp. 223-246.
- Leemans, A.F., *The management of change in government*, Den Haag, 1976.
- Lindblom, C.E., *The science of 'muddling through'*, in: *Public Administration Review*, jrg. 19, 1959, nr. 2, pp. 79-88.
- Rose, R. en P. Davies, *Inheritance in public policy*, New York, 1994.
- Vasterman, P.L.M., *Zinloos geweld als mediahype: De aanjagende rol van de media bij de sociale constructie van zinloos geweld*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, 2001, nr. 7, pp. 299-309.
- Wilson, J.Q., *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, New York, 1989.

* Dit artikel is eerder verschenen in het blad 'Bestuurskunde' van de VB dat vier keer per jaar verschijnt. Voor abonnementen op het blad 'Bestuurskunde' kunt u contact opnemen met Reed Business Information, Postbus 808, 7000 Doetinchem. Telefoon: 031-358358 of e-mail:

klantenservice@reedbusiness.nl

De abonnementskosten zijn €36,75 voor studenten.

ACHTERGROND

Crisis in de handhaving?

Op 24 april jongstleden, stortten vijf balkons van het Patio Sevilla complex in Maastricht naar beneden. Alhoewel de instorting waarschijnlijk te wijten valt aan een constructiefout van het één jaar oude gebouw, hebben politici in Rotterdam niet alleen om een onderzoek gevraagd naar de precieze oorzaak van het ongeval, maar ook om een onderzoek dat de kwaliteit van de gemeentelijke dienst bouw- en woningtoezicht onder de loep neemt. De voorzitter van de CDA-raadsfractie G. van Rens heeft twijfels over de kwaliteit van de bouwinspectie en de intenties van controles, 'inspecteurs zijn nog geen 20 procent van hun tijd op bouwplekken. De rest van de tijd zitten ze achter hun bureau' (de Volkskrant, 26 april 2003). Ook stelt hij dat er te weinig inspecteurs zijn, 'Maastricht is één grote bouwput. Dat valt niet meer te controleren met achttien inspecteurs. Maar dat neemt niet weg dat je er als overheid wel toe verplicht bent. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid die taak goed uitvoert' (de Volkskrant, 26 april 2003).

Het incident in Maastricht is niet de eerste keer dat er getwijfeld wordt aan het toezicht van de gemeente op het handhaven van de regelgeving. In de media wordt het incident in Maastricht vergeleken met het instorten van het parkeerdak van het motel Van der Valk in Tiel op 10 februari 2002. Het ongeval in Tiel riep destijds vragen op over het toezicht waar de lokale overheid verantwoordelijk voor is. Uit onderzoek bleek dat de dienst bouw- en woningtoezicht van de gemeente Tiel laks was geweest met het uitvoeren van haar vergunningenbeleid en daarmee de veiligheid van de gasten van het motel in gevaar had gebracht. In de media werd gesproken van 'opnieuw een falende gemeente' (NRC, 15 februari 2002).

"In de media werd gesproken van opnieuw een falende gemeente"

Niet alleen het incident in Tiel werd als vergelijkingsmateriaal gebruikt, het ongeval in Maastricht werd ook vergeleken met de Vuurwerkcramp in Enschede en de

Nieuwjaarsbrand in Volendam. Op 13 mei 2000 explodeerde de vuurwerkfabriek S.E. Fireworks in de Enschedese woonwijk Roomburg. Volgens de onderzoekscommissie had de gemeente niet genoeg voorzorgsmaatregelen genomen en de vergunningen niet zorgvuldig gecontroleerd. Een uitgelekt rapport van het ministerie van VROM suggereerde dat de gemeente een gebrekkige controle zou hebben uitgevoerd. De gemeente beschuldigde op haar beurt Den Haag van het voeren van een welbewuste strategie om de aandacht af te leiden van de verantwoordelijkheid van het ministerie en wees op de gebrekkige wetgeving (De Volkskrant, 2 juni 2000).

Ook bij de Nieuwjaarsramp in Volendam, waarbij een brand op nieuwjaarsnacht 2001 in café 't Hemeltje dodelijke slachtoffers eiste, werd de gemeente beschuldigd van het falen in haar preventiebeleid en het bewust niet toepassen van regels (De Volkskrant, 22 juni 2001). De onderzoekscommissie die werd ingesteld om de ramp te onderzoeken concludeerde dat het café niet de benodigde vergunningen hadden dat de gemeente actiever had moeten zijn in haar preventiebeleid.

Alhoewel deze vier incidenten losstaande gevallen zijn, lijkt er sprake te zijn van een dieper liggende oorzaak, namelijk problemen met het handhavings- en toezichtbeleid van de

VROM regelgeving. Na elk incident wordt geconcludeerd dat er problemen zijn met het toezichts- en handhavingsbeleid van gemeenten. Zo pleitte Marten Oosting, de voormalig Nationale Ombudsman, al in het onderzoeksrapport naar aanleiding van de Vuurwerkcramp in Enschede voor een cultuuromslag in ambtelijk Nederland. 'De overheid moet ophouden overtredingen door de vingers te zien - zoals de gemeente Enschede jarenlang de milieuovertredingen van vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks door de vingers zag - want regels zijn er niet voor niets' (NRC, 15 februari 2002). Na de ramp in Volendam, een jaar na de ramp in Enschede, trok de commissie Alder nagenoeg dezelfde conclusie als Oosting. De commissie stelde dat 'vertrouwen is geschonden en (...) ook dat

"Vertrouwen is geschonden en dat is niet voor het eerst."

is niet voor het eerst' (Rapport van de Commissie Onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001). Na het ongeval in Tiel trok Oosting weer aan de bel en sprak van 'opnieuw problemen met de handhaving van regels' (NRC, 15 februari 2002). Volgens Oosting blijkt door rampen telkens weer dat gemeenten strenger moeten handhaven. 'Regels zijn regels. En de overheid is ervoor die regels te handhaven' (NRC, 15 februari 2002). Het ongeval in Maastricht doet precies dezelfde stof opwaaien als de incidenten in Enschede, Volendam en Tiel.

Behalve deze vier grote incidenten zijn er nog andere affaires waarin getwijfeld wordt aan het toezicht op en de handhaving van de VROM-regelgeving. Zo bleek de gemeente Dordrecht te kort te schieten in haar toezicht op de bouw van vijftig woningen, die voor het overgrote deel

ACHTERGROND

onbewoonbaar bleken (NRC, 26 april 2003). Ook in de gemeente Maastricht kwam er nalatigheid van de gemeente aan het licht toen bleek dat het dak van de parkeergarage Vrijthof jarenlang te zwaar belast werd, waardoor er risico voor instorting was. Deze ongevallen hebben echter minder media-aandacht gekregen dan de incidenten in Enschede, Volendam, Tiel en Maastricht.

Na elk incident worden er dwarsverbanden getrokken met vorige incidenten en laait dezelfde discussie op, namelijk hoe is het gesteld met het gemeentelijke toezicht op en handhaving van de VROM regelgeving? Zou het niet zo zijn dat deze vier losstaande incidenten symptomen zijn van een dieper liggend probleem bij dit gemeentelijke toezicht? Onderzoek uitgevoerd door de inspectiedienst van het ministerie van VROM suggereert dat dit inderdaad het geval is. Jaar in jaar uit blijkt uit onderzoek van de inspectiedienst dat gemeenten te weinig prioriteit leggen bij de bouw- en woningtoezicht. In de ideale situatie behoren de bouw- en woningtoezicht diensten de bouw-

Maar gaat het hier ook om een institutionele crisis? Hierbij is het van belang een onderscheid te maken tussen een objectieve en subjectieve crisis. Is het aantal incidenten werkelijk meer dan, stel, tien, twintig jaar geleden? Of lijkt dat nu alleen maar zo? Na de rampen in Enschede, Volendam Tiel zijn er veel maatregelen genomen om de handhaving en toezicht van gemeenten te onderzoeken en te verbeteren. Echter, omdat er bij elk nieuw incident dwarsverbanden worden gelegd naar eerdere incidenten lijkt het alsof de handhaving en toezicht niet verbeterd is en dat het probleem blijft bestaan. Het cumulatieve effect van de incidenten en het teruggrijpen naar vorige incidenten bij een nieuw ongeval heeft ertoe geleid er in de publieke opinie sprake is van een subjectieve crisis. Beleidsmakers vechten tegen de spreekwoordelijke bierkaai om het publiek ervan te overtuigen dat het wél goed zit met gemeentelijke toezicht en handhaving. Het is de vraag hoe deze problematiek zich zal ontwikkelen, het nadeel van crises is dat je ze niet kunt voorspellen.

"Beleidsmakers vechten tegen de bierkaai van de publieke opinie."

plannen te toetsen, vergunningen af te geven en toezicht te houden op de bouw. VROM behoort op haar beurt de gemeenten te controleren. Uit de onderzoeken van VROM komt naar voren dat het bouw- en woningtoezicht bij de meeste gemeenten matig is georganiseerd (Inspectie Bouwregelgeving, landelijke rapportage 2001).

Er kan dus worden gesproken van een probleem bij het gemeentelijke toezicht van de VROM regelgeving.

BRONNEN

Rapport van de Commissie Onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001 (Commissie Alders), Cafébrand Nieuwjaarsnacht, juni 2001

Inspectie Volkshuisvesting, Inspectie Bouwregelgeving, landelijke rapportage 2001, 2 april 2002

Webpagina: www.nrc.nl

Webpagina: www.volkskrant.nl

Marije Stam



Prioriteit in handhaving.

Van een zuilenmaatschappij naar een marketingcratie

Is een tomaat rood? "Wat is rood?", zou je jezelf af kunnen vragen. Eeuwenlang heeft men zich met dergelijke filosofische vragen bezig gehouden. Men heeft er hele avonden over gedebatteerd, totdat er een universele klassering ontstond. Op een bepaald moment maakte men de afspraak dat rood al het licht was dat tussen twee bepaalde golflengtes lag. De kleur had haar charme verloren en was gedegradeerd tot een simpel natuurkundig gedefiniëerde klasse. De (voornamelijk filosofische) kwestie over wat nu juist niet rood was, werd eigenlijk overbodig.

Speelt dit zich ook af in een beleidsvormend proces binnen de politiek? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het allereerst zinnig te kijken naar de verschillende manieren hoe beleid tot stand komt. Rosenthal e.a. gaan in hun boek 'Openbaar Bestuur' uit van twee verschillende manieren: de analytische en de politieke zienswijze op beleid (Rosenthal, e.a., 1996: 83). Nu gaat die analytische visie uit van een zorgvuldig geplande wetenschappelijke benadering, waarin de (door wetenschappelijke studie) gekozen middelen worden ingezet ter bestrijding van het probleem; hier is de definitie een wetenschappelijke kwestie.

De tweede visie, die van politieke strijd, gaat uit van een incrementeel proces. Het uiteindelijke beleid is hierin het resultaat van voortdurende politieke strijd tussen partijen. In dit betoog is enkel de tweede interessant, omdat juist daar de definitiekwestie van belang is. Stone geeft in haar boek 'Policy Paradox' aan dat in dit model deze definitiekwestie, beïnvloed door ambiguïteit en strategisch informatie-management, van groot belang zijn, omdat je zo het debat kunt winnen en daarmee de beleidsmaatregelen naar jouw hand kan zetten (Stone, 1997). Dit heeft tot gevolg dat rood in de wetenschappelijke zin, niet altijd rood in de politiek zin van het woord hoeft te zijn. Om een voorbeeld te noemen: de werkloosheidscijfers van de VS zijn, naar eigen zeggen, altijd laag. Compleet met cijfers kon het worden beargumenteerd. Interessant detail hierbij was echter dat men in de VS iedere werkloze na een periode van drie jaar niet meer registreert in tegenstelling

tot het systeem in Europa. Zo hanteert men dus twee totaal verschillende definities voor hetzelfde begrip. "What's in a name?", zou je zeggen.

Een actueel voorbeeld, ook nog dicht bij huis, is het standpunt over de oorlog in Irak van de PvdA. Zo was Wouter Bos tegen de oorlog, iets waar hij consequent in de formatie aan vasthield. Toen de oorlog echter uitgebroken was, koos hij de kant van de geallieerden. Hij bleef echter tegen de oorlog. Hiermee maakte hij en het CDA (althans, dat dacht hij) en zijn eigen achterban blij. De ambiguïteit die Stone beschrijft in haar boek bood Bos niet de gewenste oplossing.

Elf jaar geleden stond het kabinet Lubbers voor eveneens moeilijke beslissingen. Gewapend met het Akkoord van Wassenaar en de no-nonsense instelling werd er een pakket aan maatregelen genomen welke niet

altijd even populair waren. Sommige maatregelen waren electoraal zéér negatief, immers wie wil nou een premier die de lonen gaat matigen? Het verschil tussen de beide voorbeelden is, zoals zojuist aangegeven, groot. Je hebt het Akkoord van Wassenaar wat (vrij) helder was gedefiniëerd en de ambiguïteit oplossing voor het Irak probleem van de PvdA. Beide problemen werden breed uitgemeten in de media. Het verschil, buiten de definiëring, zit hem echter ook in de gevolgen van de oplossingen voor de publieke opinie. Het Akkoord van Wassenaar had zware negatieve gevolgen voor de publieke opinie over de regering, maar de win-win situatie van Bos had juist voor Bos positieve gevolgen in het vooruitzicht. Je kunt dus eigenlijk spreken van een soort marketingwaarde van een oplossing: iedere oplossing die men voor handen heeft, heeft specifieke uitwerkingen op de publieke opinie. Is die marketingwaarde van oplossingen van invloed is op de oplossingskeuze van politici?

Eén van de gevolgen van de aanname dat een beleidsproces een politieke strijd is, is dat er compromissen dienen te worden gesloten. Hiermee komt de marketingwaarde van de van tevoren gekozen oplossing van een partij maar ten dele uit. Een besluit dat bijvoorbeeld genomen wordt door drie partijen heeft een totaal andere marketingwaarde dan die van een oorspronkelijke oplossing.



Hoe komt de boodschap over?

Bezuinigingen in het onderwijs zijn eerder speldenprikje dan doodsteek:

Hoe de kern van de zaak door actievoerders teniet wordt gedaan.

Er gaat zelden een demonstratie of protestactie voorbij waarvan ik het doel niet steun. Ik zie echter telkens weer hoe de middelen die mensen gebruiken het doel voorbijstreven en argumenten door gebrek aan nuance hun kracht verliezen. In het geval van de bezuinigingen in het onderwijs, en meer specifiek het hoger onderwijs, sta ik weer achter de studenten die in de bres springen. Sterker nog, ik heb zelf op 12 november vorig jaar nog meegelopen in een demonstratie tegen de bezuinigingen. Maar toch wil ik een ander licht op de zaak werpen en uiteenzetten hoe in mijn optiek strijden voor een goede zaak vechten tegen de bierkaai blijft, wanneer een standpunt niet op een verantwoorde manier naar voren wordt gebracht.

Naar aanleiding van het studentenprotest van 13 maart jongstleden tegen bezuinigingen in het onderwijs ging ik een kijkje nemen op de website (www.12november.nl) van platform 12 november (vernoemd naar de dag waarop vorig jaar ook een studentendemonstratie werd gehouden). Dit platform had voor 13 maart een manifest gemaakt wat mensen konden ondertekenen. Met enige scepsis benaderde ik het werkje en al bij de titel werden mijn vermoedens bevestigd, het betrof hier een tegengeluid waar de ambtenaren op OC&W nauwelijks wakker van zullen liggen. 'Geef het hoger onderwijs een toekomst!!!', luidde de titel. Ik kan de heren en dames actievoerders geruststellen, het hoger onderwijs zal (voorlopig) blijven voortbestaan. Flauw van me om de titel op dergelijke manier te benaderen, maar misplaatste dramatiek is wat mij betreft kenmerkend voor vele tegengeluiden waaraan in principe een goede zaak ten grondslag ligt. Het lijkt een strategie van actievoerders om aandacht te trekken door in extremen te verhandelen, maar meer dan tijdelijke aandacht krijg je er dan ook niet mee.

Tegengeluiden zoals demonstraties gaan onvermijdelijk gepaard met generalisaties en ongefundeerde oneliners, neveneffecten die het al diffuse standpunt van een menigte actievoerders er niet krachtiger

op maken en het effect van demonstraties danig verzwakken. Daar je niet hele verhalen op een protestbord kan schrijven zal je op een andere manier moeten proberen om je standpunt genuanceerder te brengen, zodat het aan kracht kan winnen. Een zeer beproefde methode om echt iets



gedaan te krijgen is een duidelijke leider te hebben, iets waar het tegenwoordig vaak aan schort als er een demonstratie plaatsvindt. Om een gevoel wat onder velen leeft ook echt over te brengen op politici of ambtenaren moet een groep een leider hebben die standpunten rond de tafel uiteen kan zetten, borden met een kreet als 'Nijs is slecht voor het onderwijs' erop is niet genoeg. Veel protestorganisaties, zoals Greenpeace, hebben begrepen dat optochten met borden even de aandacht trekken, maar dat een paar permanente lobbyisten alleen bij een orgaan als de VN meer gedaan krijgen dan tienduizend actievoerders bij elkaar.

Hennie Hoenderbos

"Het ontbeert actiegroepen aan leiders die meer kunnen dan het roepen van oneliners."

Een mooi voorbeeld van hoe een actiecomité de plank volledig mis kan slaan wanneer ze een standpunt moet communiceren naar de achterban wordt gegeven door het al eerder genoemde platform 12 november. Naast de geweldige titel van hun manifest bedienen ze zich twee alinea's later van de volgende tekst. 'Deze bezuiniging (van 1,9 miljard, bedacht door ambtenaren van

maatregelen zou al desastreus zijn. Wij zijn verbijsterd dat er in ons land hoge ambtenaren zijn die zo'n belachelijk voorstel in alle ernst durven te doen.'

Op de plek waar een prachtig betoog had kunnen staan over de verontwetenschappelijking (nieuw woord voor het jaar 2003?) van het academisch onderwijs, wordt nu vermeld waarom ambtenaren juist wél op het hoger onderwijs kunnen bezuinigen. Omdat de algemene welvaart in Nederland is gestegen, is studeren al lang niet meer alleen weggelegd voor de welgestelden onder ons. Wat tegenwoordig doorslaggevend is voor een academische carrière is simpelweg ambitie, intelligentie of het milieu waarin je bent opgegroeid. Studeren is tegenwoordig grotendeels een keuze en aan die keuze mogen best gevolgen in de vorm van een studieschuld vastzitten. Een studie is een vorm van investeren in je toekomst en aangezien je na je afstuderen bijna verzekerd bent

"Studeren is tegenwoordig grotendeels een keuze en aan die keuze mogen best gevolgen in de vorm van een studieschuld vastzitten."

Financiën, red.) zou op de studenten verhaald moeten worden. Concreet betekent dat het einde van de OV-jaarkaart, geen bekostiging van de masterfase, een verdubbeling van het collegegeld en de afschaffing van de studiefinanciering als gift. Niemand kan dergelijke voorstellen serieus nemen, maar zelfs één van deze

van een goede baan kun je dan fijn je studieschuld afbetalen. Waar de echte verloedering in het hoger onderwijs wat mij betreft ligt is het gebrek aan interesse en initiatief bij studenten, maar dat zijn nu juist zaken die niet in geld uit te drukken zijn. Wanneer een actiecomité al niet in staat is om een

genueanceerd en doordacht standpunt aan haar achterban over te dragen hoeft ook niet verwacht te worden dat actievoerders serieus genomen worden.

Los van de hele technische discussie over bezuinigingen in het hoger onderwijs hoop ik enigszins duidelijk te hebben gemaakt dat het platform 12 november graag rept van de spreekwoordelijke doodssteek voor het hoger onderwijs, terwijl de bezuinigingen toch meer iets weg hebben van een speldenprikje (zeker omdat dermate radicale bezuinigingen zoals voorgesteld nooit zullen plaatsvinden in Nederland). Het platform 12 november heeft hiermee onbewust een prachtig voorbeeld gegeven van hoe het níet moet. Bombastisch taalgebruik hebben politici in Nederland al lang geleden afgeleerd en niet zonder reden. Door - in tegenstelling tot de kudde - als organisatie achter een menigte demonstranten wél enige nuance in een standpunt aan te brengen wordt zo'n organisatie in ieder geval serieuzer genomen en is wellicht de georganiseerde demonstratie ook meer dan kortzichtig geschreeuw.

Peter Kasbergen



GANNON HET WADDERWIJZIG STAVI NTR. ALD EN KALKSTOF AAN HET WIL...

Generaliserend, storend, of juist stimulerend? Breng ons op de hoogte van uw mening over dit artikel en andere stukken in het algemeen. Lever uw reactie aan voor de volgende editie van Bestuurskundige Berichten door het voor 15 augustus te mailen naar bil@fsw.leidenuniv.nl of langs te brengen in de kamer van de B.I.L..

"Zeg wat moet ik nou met die Aviaire Influenza?!"

Wat een vraag is dat! Of ik iets over de vogelpest wil schrijven, omdat dit onderwerp zo mooi past binnen het thema van deze Bestuurskundige Berichten 'Crisis'. Voor een net afgestudeerde bestuurskundige en beginnend beleidsambtenaar (rijkstraine) is dat nog niet zo eenvoudig. Er zijn veel manieren om naar een crisis zoals de vogelpestitbraak in Nederland te kijken. Ik kan proberen een feitelijke weergave van de gebeurtenissen te geven (saai!), de maatschappelijke ontwikkeling eromheen (lees zelf de krant maar), een bestuurskundig theoretische reflectie? Daar studeren jullie zelf voor. Nee ik kies ervoor te beschrijven hoe het is om zelf binnen zo'n crisisorganisatie mee te werken.

Binnen het ministerie van LNV ben ik sinds kort werkzaam op de directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden. Op het moment van uitbraak van de vogelpest in Nederland was deze directie bezig met het afronden van een ander incident; met dioxine vervuild varkensvoer. In de laatste week van dit incident mocht ik meedraaien, zodat de 'echte' beleidsmedewerkers hun eigen werk weer konden oppakken. Die vrijdagmiddag wordt het dioxineteam opgedoekt. Terwijl de groep borrelt, wordt een AID-er (Algemene Inspectiedienst) uit het team gebeld. Er is een pluimveehouderij waar alle (!) kippen binnen enkele dagen zijn doodgegaan. Het vermoeden is dat dit een geval van vogelpest is. Je begrijpt vast wel dat ik het niet erg vond hier met mijn neus bovenop te staan!

Dat weekend (28/2) is binnen LNV door een relatief kleine groep ervaren en deskundige mensen hard gewerkt en zijn veel acties uitgezet zoals een landelijke stand-still. Die maandag is in een aparte gang een crisisorganisatie opgezet met zo'n 30 personen. Een deel van deze mensen (het beleidsteam) coördineert alle beleid dat vanuit LNV voortkomt en leunt daarbij op de inzet van vele tientallen medewerkers van de verschillende directies en uitvoeren de organisaties van LNV (zoals de RVV, AID en Laser). Ook is een vraag en antwoordteam (VAT) ingesteld, dit team zoekt antwoorden op de moeilijkere vragen die bij de telefooncentrale binnenkomen.

Zelf ben ik in het kennis en informatieteam (KIT) gestopt. Wat dit

"Het is faserend te zien hoe snel, in tijden van crisis beleid gemaakt kan worden"

team precies zou doen en hoe dit team zou werken, stond nog niet vast. Het was de bedoeling dat wij o.a. ter



Net als zijn voorganger Brinkhorst, heeft ook minister Veerman te maken met ruiming.

ondersteuning van het beleidsteam informatie zouden aanleveren. Samen met een andere onervaren medewerker, twee pluimveedeskundigen en een coördinator zijn we van start gegaan. Aan welke informatie is behoefte, weten de beleidsmedewerkers wel wat ze willen weten? Wat zijn onze mogelijkheden, welke informatie kunnen we opsporen, wat is al voorhanden? De eerste dagen was voor ons vooral een speurtocht naar de juiste bronnen. Het lijkt voor een buitenstaander vanzelfsprekend dat een ministerie controle heeft over alle informatie en die ook voorhanden heeft. Toch is dit niet zo, tenminste, niet zo eenvoudig. Verspreid over het crisisteam en de gelieerde directies en uitvoerende organisaties is heel veel informatie te vinden. De medewerkers en organisaties die de data (b.v. aantallen besmettingen, ruimingen of dieren in gebieden) beheren, leveren niet uit zichzelf de meest recente gegevens aan. Het loont om een goed netwerk te hebben.

Het is fascinerend te zien hoe snel, in tijden van crisis, beleid gemaakt kan worden, of eigenlijk hoe snel beslissingen genomen kunnen worden. De eerste weken kwam de ambtelijke top van alle betrokken organisaties iedere ochtend (ook op zaterdag) samen in de crisistaf. De minister en de secretaris-generaal waren hier vaak bij aanwezig... ik niet. Alleen de leiding van het crisisteam mocht in de crisistaf aanwezig zijn, de rest werd direct na

afloop geïnformeerd door middel van een dagelijkse terugkoppeling (bijeenkomst) van ongeveer een uur. Het was mijn dagelijkse opdracht om op basis van de besluiten en het nieuws uit de crisisstaf een situatierapportage op te stellen. Deze 'sitrap' werd per direct gestuurd naar het ministerie van BZK alwaar het verder verspreid werd naar onder andere provincies en gemeenten. De gedachte hierachter is dat deze lokale overheden zo beter op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. En wat betreft de openbare orde niet voor verrassingen komen te staan (denk bijvoorbeeld aan een opstand van boze hobbydierhouders). De dagelijkse levering van een sitrap is een inter-

"Een crisis bestrijden werkt beter als iedereen rustig blijft. Drukke collega's worden dan ook niet echt gewaardeerd"



Een crisis bestrijden werkt beter als iedereen rustig blijft. Drukke collega's worden dan ook niet echt gewaardeerd. Daarnaast waren meerdere medewerkers echte crisisvreters die weten wat een crisisteam nodig heeft: een goede sfeer. Dus werd bewust aandacht besteed aan het kweken van een ontspannen sfeer waarin tijd is voor een grap of voor elkaar. Een of twee weken lange dagen maken is nog wel mogelijk, maar na een paar weken gaat het je wel een beetje opbreken en dus moet je je op

je gemak voelen op je werkplek. Lunch werd iedere dag gebracht zodat we tijdens de lunchbijeenkomst overleg konden voeren, konden doorwerken of evalueren (wat zijn je leermomenten en gooi ze in de groep). 's Avonds bestond de mogelijkheid om te blijven eten, zodat het langer doorwerken niet zo zwaar viel. Zelf heb ik niet langer gewerkt dan tot half negen 's avonds, anderengingen niet voor tien naar huis en begonnen veel eerder.

departementale afspraak en een les getrokken uit de MKZ-crisis. Dat het ministerie van BZK veel waarde hecht aan de sitrap blijkt uit het volgende. Een oud studiegenootje die tijdelijk op een (totáál) andere ministerie als secretaresse werkte, kreeg dagelijks 'mijn' situatierapport doorgefaxt voor haar directeur. Nadat zij hem voor de zoveelste keer de sitrap bracht, riep hij vol wanhoop: "wat moet ik nou toch met die Aviaire Influenza?!" Die arme man wist niet dat Aviaire Influenza (de titel van het blad) hetzelfde is als vogelpest en had sowieso niets met de vogelpestcrisis te maken. Over grondigheid gesproken.

Hoe het nou écht is om in een crisis mee te werken? Eerst was ik er een beetje zenuwachtig onder en rekende op veel stress, hectiek en hoge verwachtingen. Dit bleek mee te vallen.

Op een bepaalde manier is crisisbestrijding net een militaire operatie, waarin voorbereiding en het passend laten lopen van alle radertjes centraal staan. Dit herken je aan de draaiboeken en de snelle opbouw van het lokale crisiscentrum. In twee tot drie dagen was een complex uit de grond gestampt van barakken en luxe tenten met inrichting en al (bureaus, computers, telefoons, douches, etc.) waar honderden mensen werkzaam konden zijn. Ik ben een dag uitgewisseld met iemand van het regionale crisiscentrum

(eigenlijk is het een regionaal coördinatiecentrum) om te ervaren het in het 'veld' verloopt. Dit uitwisselen was een leerervaring uit de vorige crises. Door deze uitwisselingen te organiseren, ontstaat meer begrip tussen de verschillende onderdelen van de organisatie. Het klinkt misschien erg cru, maar om met een ruimingsploeg mee te mogen naar een boerderij en mee te mogen helpen met ruimen, leek me echt een buitenkans. Helaas mocht ik het terrein niet af; het besmettingsgevaar voor mensen werd net in die week ontdekt. Het werd iedereen verboden om zonder prik en pilkuur op een besmet of verdacht bedrijf te komen. Dit is trouwens een van de vele voorbeelden waaruit blijkt dat een perfecte voorbereiding voor een crisis onmogelijk is. Altijd kom je voor een verrassing te staan en het enige wat dan nog helpt is flexibel inspringen op de situatie.

Ook al heb ik tijdens de hele crisis geen kip gezien; ik ben met deze werkplek met mijn neus in de boter gevallen en kan me niets beter voorstellen om als beginnend medewerker ervaring op te doen.

Liesbeth Kap

Drs. Liesbeth Kap is thans als rijkstraineewerkzaam bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Van september 1995 tot augustus 2002 studeerde zij Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Zij was gedurende die tijd actief in diverse commissies van de B.I.L..

Crisismanagement op Schiphol

"Mayday! Mayday! Een grote brand, gillende mensen en overall brandweerlieden die met liters water de brand proberen te blussen, een nachtmerrie tot ik wakker word..."

Op 22 april was een groep B.I.L.-leden vroeg opgestaan om alles te weten te komen over ramppreventie en rampenbestrijding op Schiphol. Bij aankomst reden we over het terrein met een touringcar naar de plek waar het allemaal zou gebeuren, het Veiligheids Trainings Centrum (VTC). Het hele gebied van Schiphol is qua oppervlakte net zo groot als de stad Utrecht, dus iedereen was blij dat de bus ons bracht.

We hadden een vol programma, waarin onder het genot van een kopje koffie het startschot werd gegeven door Dhr. Oomes (manager van de Schiphol-brandweer). Hij vertelde in een lezing over het reilen en zeilen van de brandweer binnen de organisatiestructuur van Schiphol. We kregen informatie over de capaciteiten van de verschillende wagens die de gebouwen

van de gemeente Haarlemmermeer, nam de leiding op zich bij de workshop rampenbestrijding Schiphol. Hij verschaftte de nodige informatie over het proces dat in werking treedt na alarmering. Het doel van het proces is om tot een eenduidige afstemming te komen over het geven van leiding en sturing, het coördineren en het verdelen van verantwoordelijkheden en

"Een reusachtig oefenvliegtuig stond klaar om in brand te worden gestoken"

en vliegtuigen kunnen blussen. Ook hebben we geleerd wat verschillende alarmkretten zijn, zoals 'pan-pan', 'mayday' en de 'crash', respectievelijk van een kleine tot een grote ramp, met ieder hun eigen VOS (Vliegtuig Ongeval Schiphol) alarmvorm. Een opvallende ontwikkeling is het feit dat ondanks het toenemende aantal vluchten het aantal crashes stabiel blijft, oftewel een relatieve daling van het aantal crashes.

Nadat we op de hoogte waren gesteld van de rampenbestrijding van Schiphol, die niet eenvoudig in elkaar zit, werden we uitgenodigd om een brandoefening mee te maken. Een reusachtig oefenvliegtuig stond klaar om in brand gestoken te worden. Opeens stond één van de motoren in brand en het vuur kwam aan alle kanten metershoog naar buiten, gelukkig was de brandweer snel ter plaatse en werd het vuur geblust.

Na deze oefening konden we ons opmaken voor de workshop crisismanagement. Dhr. Zwart, ambtenaar Openbare orde en Veiligheid

bevoegdheden. De verantwoordelijkheden liggen onder andere bij de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer, de commandant van de regionale brandweer en bij de Commissie van overleg.

Nadat het bureaucratische model van de organisatie, waarin het operationeel team en het beleidsteam centraal staan, en de taakverdeling was

toegelicht, werden we in groepjes losgelaten op een casus. De Schipholtunnel zit dicht, een vliegtuig crasht en een landingsbaan is wegens onderhoud niet beschikbaar. Probeer dat maar eens op te lossen. Het startpunt van de casus lag niet bij de crash, maar anderhalf uur later, hierdoor waren er weer andere problemen op komen zetten die door de verantwoordelijken moesten worden opgelost. Gelukkig was het niet de werkelijkheid, want de chaos werd er niet minder op.

Hierna werden vragen behandeld als: wat moet er gebeuren en wie zorgt ervoor? Bij deze vraag konden we gebruik maken van een schema waarin de taakverdeling aangegeven staat. Verder werd nog het probleem behandeld welke knelpunten er over een uur zouden kunnen zijn; is alles dan opgelost of is de chaos juist groter? De casus heeft een beeld gegeven van crisismanagement en inzicht verschaft in het oplossen van problemen. Door alle inspanning had iedereen wel trek gekregen. Hier hoefde gelukkig geen crisismanagement aan te pas te komen, een prima verzorgde lunch stond al op ons te wachten.

De excursie is zeer leerzaam en geslaagd geweest. We zijn meer te weten gekomen over rampenbestrijding en de complexiteit van crisismanagement. Onze speciale dank gaat uit naar de gemeente Haarlemmermeer die dit zo goed heeft georganiseerd. Toch kwam 's nachts weer die droom opzetten: "Mayday! Mayday!..."

Maaïke Schaap



Het CPB: speler of scheidsrechter?

Zoals u allen weet vierde de B.I.L. donderdag 22 mei jongstleden haar achttiende Dies. Behalve een spetterend feest 's avonds in de 'Chill-out' was er door inspanning van de commissie Activiteiten 's middags een lezing van niemand minder dan Eduard J. Bomhoff. De oud-minister uit Balkenende I schetste zijn visie op de werking van het Centraal Planbureau (CPB). Gedurende het verhaal werd één en ander duidelijk rondom oorzaken van de huidige nationale economische problemen en over de minister Bomhoff en de mens Bomhoff.

“Wat is er volgens Bomhoff nu precies mis gegaan?”

Het CPB heeft gefaald. De universiteiten zijn echter niet in staat controle uit te oefenen. Als gevolg van onder andere het nastreven van comfort door hoogleraren, de inrichting van het aio-systeem, het toenemen van de concurrentie tussen universiteiten en het publish or perish-beleid is er te weinig geld beschikbaar gesteld. Hierdoor zijn de universiteiten vaak vleugellam om kritische kanttekeningen te zetten bij publicaties van het CPB. Waarom is dat nu nodig? Er zijn vanaf de jaren zeventig een aantal grove fouten gemaakt op economisch terrein en de politiek heeft het verzuimd hier kritisch over te zijn, evenals het CPB.

Wat is er volgens Bomhoff nu precies mis gegaan? In de jaren zeventig traden er steeds grotere loonstijgingen op. Men haalde nominaal reëel door elkaar en hanteerde inflatie niet als graadmeter. Hierdoor liep de inflatie buitenproportioneel op. Hier ontbeerde het aan politieke critici en internationale oriëntatie. Dit was tevens het geval bij het op laten lopen van de staatsschuld en het doorbetalen van loon in het eerste ziektejaar van WAO-ers. De onlogische architectuur van de politieorganisatie is nog een voorbeeld

van slechte politiek en negatieve invloed van de vakbonden. Volgens Bomhoff wilde Paars ook geen controle op het beleid. Zo liet zij door een aantal politieke ingrepen het CPB de werkelijke kosten van de gezondheidszorg verzwijgen. Als hoofdschuldige wees Bomhoff de politici, de SER en het CPB aan.

De oud-minister gaf een aantal adviezen om de situatie te verbeteren. Men zou meer moeten leren van internationale fouten. De kwaliteit van de collectieve sector zou verhoogd moeten worden en er zou in plaats van aandacht aan loonmatiging meer aandacht moeten worden besteed aan de kwaliteit van de collectieve sector. Het CPB moet kritischer en a-politiek optreden. Je bent nou eenmaal een speler of een scheidsrechter. Aangezien Bomhoff dit nou niet zo één-twee-drie ziet gebeuren, wees hij op de belangrijke rol die is weggelegd voor “neutrale kritische geluiden” vanuit de media en de universiteiten. Bij die laatste moet echter nog veel gebeuren, voordat ook zij als een volwaardig scheidsrechter op kunnen gaan treden. Het opzetten van denktanks naar Amerikaans model zou ook een

“Volgens hem is elke politicus is uit op een ministerspost.”



mogelijkheid zijn, zolang deze niet op een links-rechts dimensie zouden worden georganiseerd.

Tijdens de afsluitende vragenronde, die geleid werd door de enthousiaste Sander Dekker, bleek dat Bomhoff zowel een stuk sympathieker is dan het beeld dat van hem in de media is geschetst, als dat hij moeilijk met kritiek kan omgaan. Tot slot bracht Bomhoff nog een oplossing voor het creëren van kritischere politici. Hij pleitte voor meer gescheiden circuit: een meerderheids-stelsel in plaats van een districtenstelsel bij verkiezingen en het minder op macht belust zijn. Volgens hem is elke politicus uit op een ministerspost. Als hij/zij die eenmaal bereikt heeft, gaan ze stil zitten en hopen dat anderen fouten gaan maken. En, zo merkte Bomhoff tersluiks op, daar hadden zijn collega's uit Balkenende I het met hem en co-kemphaan Heinsbroek het maar mee getroffen...

Koen Bartels

Interview met Albert Jan van Zwieten

“Ik ben student en daarnaast studeer ik.”

Albert Jan van Zwieten is waarschijnlijk welbekend onder de meeste bestuurskundestudenten. Naast zijn studie hield hij zich vanaf zijn derde studiejaar veelvuldig bezig met allerlei functies en heeft hij zich zeer actief ingezet voor de B.I.L.. Nu, bijna afgestudeerd en klaar met zijn stage¹, rest hem slechts zijn scriptie gecombineerd met het student-assistentschap bij het ICLON. Een goed moment om terug te blikken op zijn actieve periode van de afgelopen jaren.

Wanneer ik Albert Jan voor het interview tref in kamer 4A-29 van het Pieter de la Court gebouw is hij bezig met werk voor het ICLON. Hij legt uit dat hij als student-assistent bij het ICLON al het onderwijs van de faculteit Rechten evalueert. Een leuk bijbaantje, maar geen carrièrestap. ‘Ik kwam erop omdat ik geld nodig had voor het lustrum van mijn jaarclub, echter het is wel een interessante tak van de universiteit omdat het er vrij los van staat en wél winst maakt. Bovendien krijg je inzichten hoe bepaalde zaken die je in je studie tegenkomt werken in de praktijk.’

Als voorzitter van het B.I.L. bestuur '99-'00 heeft Albert Jan zich persoonlijk ingezet voor de introductie van de B.I.L.-borrels, tegenwoordig niet meer weg te denken van de activiteitenagenda. ‘Toen ik voorzitter werd was er een soort frustratie bij mij, ingegeven door het feit dat mijn huisgenoten, die vooral rechten studeren, maandelijks een gratis borrel hadden. Je kunt organisaties natuurlijk niet zomaar om geld vragen, dus bedachten we de opzet waarbij een organisatie zich op informele wijze kan presenteren en B.I.L.-leden met elkaar kunnen integreren. Dat integreren is erg belangrijk, want als bestuurskundestudenten kom je elkaar na je studie overal weer tegen.’ De organisaties op de borrels hoeven van Albert Jan niet allemaal overheidsorganisaties te zijn. ‘Ook een bedrijf als Philip Morris² vind ik bestuurskundig relevant aangezien een aanzienlijk deel van de bestuurskundestudenten na hun studie bij een puur private onderneming aan de slag gaat. Of Philip Morris een verwerpelijk product maakt is aan de overheid om te beoordelen. Zo lang hun product niet



verboden is zie ik geen bezwaar tegen een borrel met zo'n bedrijf.’

In Albert Jan's 3^e studiejaar kreeg hij, deel uitmakend van de commissie Fora & Symposia, toevallig de kans oud-minister van onderwijs Ritzen voor het laatst voordat hij in Washington ging werken met studenten in debat te laten gaan. Dat werd een succes, maar doelbewuste ambities had Albert Jan toen nog niet. ‘Gaandeweg dat jaar werd de suggestie geopperd om te solliciteren voor het voorzitterschap. Dat heb ik toen gedaan en ik werd uitgekozen. Een echt studentenleven naast je studie vond ik sowieso altijd al belangrijk. Ik ben student en daarnaast studeer ik.’

Onmiddellijk na Albert Jan's bestuursjaar deed de volgende mogelijkheid zich aan. ‘Er zouden twee congressen, het LBD en LOD, naar Leiden komen. De B.I.L. vierde dat jaar zijn 3^e lustrum, reden voor iets speciaals dus. Ik vind de B.I.L. ik een heel professionele organisatie en met die congressen moest ook iets professioneels worden neergezet. Daarom

hebben we die twee congressen samengevoegd in de stichting LCB, er een puur landelijk, tweedaags congres van gemaakt en dat jaar meteen uitgepakt door het congres in het duurste congrescentrum van Den Haag te houden. Ik vond dat de studie Bestuurskunde volwassen was geworden en we iets moesten neerzetten wat bij de studie paste. Door de nieuwe opzet kwamen veel meer sponsorgelden binnen (n.b. bijna 150.000 gld., red.) en uiteindelijk was het congres een groot succes. Dat jaar heeft Albert Jan ook het LCB voorgezeten en heeft hij in de faculteitsraad sociale wetenschappen gezeten. Gevraagd naar grote daden binnen de raad merkt hij het volgende op. ‘Ik moest me soms haast invecchten om binnen te komen in het faculteitsgebouw, omdat rokers de ingang versperden. Ik heb toen gepleit voor een rokersruimte binnen het gebouw en die is er ook gekomen.’

Op de ogenschijnlijk clichématige vraag waarom hij bestuurskunde is gaan studeren heeft Albert Jan toch een origineel antwoord. ‘Toen ik 14 was zag ik in de Telegraaf een thematisch katernover Europa en direct na

“Dat integreren is erg belangrijk, want als student bestuurskunde kom je elkaar na je studie overal weer tegen”

dat katern zat een pagina waarop advertenties voor Europese studies en afstudeerrichtingen stonden. Ik wilde iets met Europa en iets politiekbestuurlijks en op dat moment heb ik op die pagina mijn studie eigenlijk al uitgekozen. Verder pratende over de B.I.L. merkt Albert Jan op dat hij vindt dat de B.I.L. één van de meest geoliede studieverenigingen is. ‘Als je de B.I.L. vergelijkt met de zustervereniging Curius in

Delft dan organiseren Curius en de B.I.L. hetzelfde in een jaar, maar het B.I.L.-bestuur studeert gewoon door terwijl het Curius-bestuur een jaar vrij krijgt van de universiteit. Dan denk ik: petje af voor de B.I.L.!

Hoewel de studie bestuurskunde volwassen wordt en zaken op nationaal niveau beter gecoördineerd worden ziet Albert Jan nog veel ruimte voor verbetering. Vooral op internationaal niveau wordt er naar zijn mening nog te weinig samengewerkt. 'Aangezien bestuurskunde een Europees georiënteerde studie is vind ik het onbegrijpelijk dat er internationaal tussen bestuurskundestudenten nauwelijks uitwisseling van inzichten plaatsvindt. De coördinatie wordt op

Europees niveau belemmerd doordat bestuurskunde een andere plek inneemt in verschillende landen (bestuurskunde is vaak geen discipline op zich maar onderdeel van bijvoorbeeld economie of politicologie). Toch vind ik dat studenten in Nederland moeten ontdekken dat Zweden of Duitsers weer op een andere manier tegenover ministeriële verantwoordelijkheid staan.' Ook op Europees vlak heeft Albert Jan zich overigens actief ingezet. Hij is initiatiefnemer en medeoprichter van de Europese studievereniging voor bestuurskundestudenten EASPA. De afsluitende vraag op wie Albert Jan gestemd heeft bij de afgelopen nationale verkiezingen levert een kleine verrassing op. 'Ik heb op Gerda Verburg van het

CDA gestemd, want ik vond dat ze het goed deed bij het vrouwenverkiezingsdebat¹. Ze hield namelijk consequent haar standpunt ook al was de zaal morrend tegen. Dan heb je wel lef, je loopt niet populistisch mee te kletsen.'

Peter Kasbergen

¹ Albert Jan heeft stage gelopen bij de Commissaris van de Koningin Franssen. Zie voor zijn stageverslag de BB van april 2002 (jaargang 17, nummer 2).

² Gaf een presentatie op de B.I.L.-borrel van 17 april j.l..

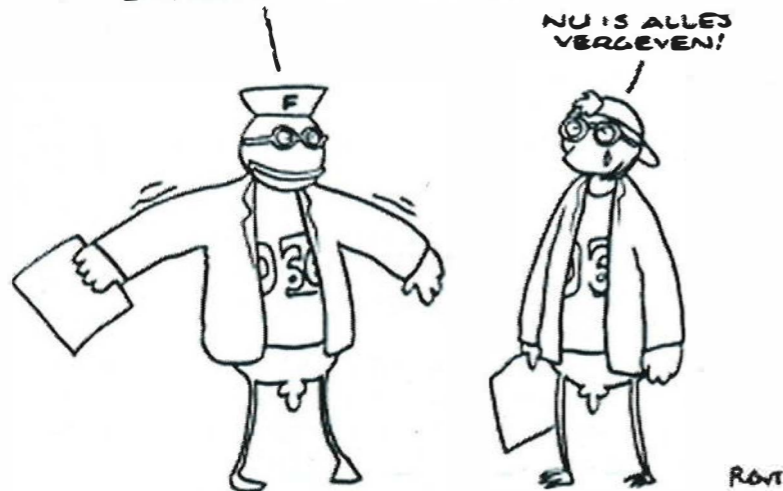
³ Op 14 januari j.l. door de studieverenigingen B.I.L. en SPIL en studentenvereniging Augustinus georganiseerd verkiezingsdebat in de Hooglandse Kerk n.a.v. nationale verkiezing van 22 januari.

(“Komische Noot!”)

FOKKE & SUKKE
BEHOREN DUIDELIJK TOT DE DOELGROEP

WOW, 100 MILJOEN
EXTRA VOOR OORWIJNS!!!

NU IS ALLES
VERGEVEN!



www.foksuk.nl

Activiteitenagenda

25 juni
FSW-feest

9 & 10 augustus
Eerstejaarsweekend

18 t/m 27 augustus
B.I.L.-reis naar Boedapest & Praag

Prikbord

*** Indien u in het collegejaar 2003-2004 geen B.I.L.-lid meer wilt zijn, dan dient u uw lidmaatschap vóór 1 juli 2003 schriftelijk op te zeggen bij de B.I.L.:

t.a.v. Secretariaat
Postbus 9555
2300 RB Leiden
bil@fsw.leidenuniv.nl

*** De Akai DVD-speler, beschikbaar gesteld door de Boekenbar, is verloot. De winnaar is Mark van den Anker. Namens het B.I.L.-bestuur nogmaals gefeliciteerd.



*** Ben je gemotiveerd om een bestuurskundig gerelateerd stuk te schrijven? Stuur dan vóór 15 augustus een stuk naar bovenstaand adres, o.v.v. Redactie BB



Diesfeest in de Chill Out



Excursie gemeente Haarlemmermeer



Grafische redactie hard aan het werk



Dieslezing: Eduard Bomhoff



Bedrijvenborrel: Phillip Morris



Oud-besturenborrel in café Einstein

ETABLISSEMENT

E=mc²

EINSTEIN

TERRAS-EETCAFÉ-BAR

Etablissement Einstein
 Nieuwe Rijn 19,
 Leiden
 Tel. 071-512 53 70

Vertrouwenscrisis?

Een verslag van het Landelijk Congres der Bestuurskunde: "Bouwen aan vertrouwen"

Op donderdag 10 & 11 april vond het Landelijk Congres der Bestuurskunde (LCB) 2003 plaats in Nijmegen. Voor Leidse studenten betekende dit erg vroeg vertrekken, maar dat gegeven weerhield de bestuurskundigen er niet van om de trein van 7.30 te pakken. Na een rit van bijna twee uur werden we ontvangen in concertgebouw 'De Vereniging' in Nijmegen. In dit verslag zal ik kort ingaan op wat het LCB is en hoe het LCB 2003 'Bouwen aan Vertrouwen' in Nijmegen mij bevallen is.

Het Landelijk Congres der Bestuurskunde valt onder de supervisie van het Landelijk Overlegorgaan der Bestuurskunde (LOB), waar de B.I.L. ook zitting in heeft. Daarnaast is het LCB ook gelieerd aan de Vereniging der Bestuurskunde (VB). Het doel van het LCB is om eens per jaar twee congresdagen te organiseren, rond een bestuurskundig relevant thema. De doelgroep van het congres zijn

"Er waren lezingen over onder andere vertrouwen in de overheid, in een organisatie en tussen politici en ambtenaren."

studenten Bestuurskunde, professionals en docenten. Het is de bedoeling dat elk jaar een andere studievereniging een commissie opstart die het congres zal organiseren. In 2001 vond het eerste LCB plaats in Den Haag, georganiseerd door Leidse studenten Bestuurskunde. Destijds ging het over de relatie tussen politiek en media. LCB2002, met als titel "Toezicht & Controle", werd georganiseerd door studenten Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit jaar had Nijmegen de eer om een congres neer te zetten en naar mijn mening zijn ze hierin erg geslaagd.

Het LCB Nijmegen vond plaats in het prachtige concertgebouw 'De Vereniging'. De eerste dag stond onder voorzitterschap van politiek journalist Frits Wester. In die week was de formatie tussen CDA en PvdA volop in het nieuws, dus de organisatie was blij dat Frits Wester tijd vrij had gemaakt om als dagvoorzitter te fungeren op de eerste dag. Het was helaas te merken dat de gedachten van Frits Wester die dag meer bij de formatie lagen dan bij het begeleiden van het congres.

Na de opening door Pieter Arends, voorzitter van het LCB 2003 en het welkomstwoord van Guusje ter Horst, burgemeester van Nijmegen hield Prof. Dr. Bernd Hamm van de Universiteit Triër een zeer boeiende lezing. Naar zijn mening was er de afgelopen decennia te veel geliberaliseerd, waardoor de overheid de greep op maatschappelijke problemen is kwijt geraakt. Er moet weer een sterke overheid komen die in staat is om problemen aan te pakken en niet de maatschappij zijn gang laat gaan. Verder vond hij dat er meer ideologie achter een overheid moet zitten om richting te geven aan beleid. Liberalisering heeft, aldus Prof. Hamm er tot geleid dat de overheid niet in staat is om problemen aan te pakken. Hierdoor is de burger haar vertrouwen in de overheid aan het kwijtraken.

De volgende lezing zou verzorgd worden door Jeltje van Nieuwenhoven van PvdA, maar zij was verhinderd vanwege spoedoverleg met departijtop. Haar vervanger de heer De Boer ging in op interactieve besluitvorming op lokaal niveau. Hij verdedigde de stelling dat burgers door



het stimuleren van participatie en inspraak bij de beleidsvorming meer vertrouwen zal zijn tussen burger en overheid.

Na een komisch intermezzo van komiek Guido Weijers, was het beurt aan Prof. Dr. Paul Schnabel, directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) om het thema vertrouwen te behandelen. De heer Schnabel ging in op de vraag: 'wie durven ambtenaren te vertrouwen?'. Deze vraag heeft volgens Schnabel twee componenten. Teneerste *durft* de burger de overheid te vertrouwen en ten tweede *is* de overheid te vertrouwen. Bij die laatste vraag werd ingegaan op de NS, kunnen we er nog op vertrouwen dat treinen op tijd komen? Zijn conclusie was dat vertrouwen twee kanten had. Ten eerste moet de burger de overheid vertrouwen geven om beleid te maken (met eventuele inspraakprocedures) en ten tweede is er de capabiliteit kant van vertrouwen in de overheid. Een overheid die goed presteert geniet sneller het vertrouwen dan wanneer zij niet presteert.

Na de lunch waren er verschillende workshops georganiseerd, waarin onder andere werd ingegaan op de volgende onderwerpen: vertrouwen in het zorgstelsel; vertrouwen in de (gekozen) burgemeester; vertrouwen en integriteit; adviseren in vertrouwen en vertrouwen in veranderende organisaties. Ikzelf heb de laatste bijgewoond, die overigens georganiseerd werd door de B&A groep, een gerenommeerd adviesbureau uit Amsterdam. Er waren ook enkele congresleden die met de politie op stap gingen naar (risico)wijken in Nijmegen. Gelukkig zijn ze allemaal weer teruggekomen (de Leidse studenten in ieder geval wel)..

Om 16.00 uur werd de VB-scriptie prijs en de B&A-essayprijs uitgereikt. Ondanks enkele Leidse kwalitatief goede inzendingen gingen de VB-scriptieprijs naar een afgestudeerde van de Erasmus Universiteit en de B&A-essayprijs naar een studente Bestuurskunde uit Nijmegen. De dag werd afgesloten met een forumdiscussie. Helaas was er te weinig discussie met de zaal, want het was een relevant en boeiend punt wat ter discussie stond, namelijk vertrouwen in de Europese Unie. De passiviteit bij de discussie is misschien wel een kenmerk van de Nederlandse maatschappij, waarbij het belang van Europa vaak over het hoofd wordt gezien. Opvallend was overigens weer

"Het is nogal ironisch dat op een congres met thema vertrouwen zoveel politici afzeggen"

dat een politica moest afzeggen, deze keer was het Maria Martens, Europarlementariër namens het CDA. De organisatie van het LCB Nijmegen had een goed diner georganiseerd voor de congresgangers die zich daarvoor hadden aangemeld. En na een kleine verkenning van de stapgelegenheden in Nijmegen werd er gerust zodat er weer genoeg energie was voor de tweede en laatste dag van het LCB..

Donderdagavond 10 april werd bekend dat Jan-Peter Balkenende en Wouter Bos de formatie zouden stoppen, omdat ze geen vertrouwen hadden in elkaar. De tweede dag opende Pieter Arends dan ook met de vraag: "Als politici elkaar niet vertrouwen hoe kan de burger dan de politiek vertrouwen?" Het (in)directe gevolg van de breuk in de formatie was dat politici Femke Halsema (Groen Links), Jozias van Aartsen (VVD) en burgemeester Wim Deetman van Den Haag afzegden voor de tweede dag van het LCB. Het is nogal ironisch dat op

een congres met als thema vertrouwen alle politici op het laatste moment afzegden. "Kunnen we politici erop vertrouwen dat ze hun afspraak nakomen?", was een vraag die veel besproken werd in de wandelgangen van de Vereniging. Het spreekt voor de organisatie van het LCB dat ze in staat was om dit gemis op te vangen door interessante sprekers.

De tweede dag was vooral gericht op de vraag hoe vertrouwen is te organiseren. Organisatiekundige Prof. Dr. Bart Nooteboom ging in op het thema 'vertrouwen binnen een organisatie'. Opvallend was dat de heer Nooteboom als bedrijfskundige ervoor pleitte om overheidsorganisaties *niet* te privatiseren. Naar zijn mening bewijst de privatisering van de NS dat de overheid zich niet als een bedrijf moet organiseren. De burger zal haar vertrouwen verliezen in een overheid die niet functioneert.

Prof. Dr. Tops gaf met een praktijkvoorbeeld aan hoe vertrouwen op lokaal niveau in de kleine zaken zit. Bijvoorbeeld hoe het verwijderen en herplanten van een boom tot het verlies van vertrouwen van een burger in de lokale overheid kan leiden.

Na een intermezzo met Arnold Vanderlyde, die een demonstratie gaf op Survivors 'Eye of the Tiger', ging de dag verder met een forumdiscussie. Het onderwerp was 'Politiek-ambtelijke verhoudingen: een kwestie van vertrouwen?', maar door de afzeggingen van alle politici kregen we alleen de kant van de ambtenaren, journalisten en wetenschappers te horen. Forumleden waren onder andere mr. R. Bekker, SG op het ministerie van VWS; drs. M. Frequin, DG op het ministerie van EZ; en de Leidse hoogleraar Prof. Dr. Jouke de Vries. Wat duidelijk naar voren

kwam was dat de topambtenaren er geen probleem van maken voor welke politiek gekleurde minister ze gaan werken. Terwijl de kwestie Bomhoff-Van Lieshout op het ministerie van VWS bewees dat de vertrouwensrelatie topambtenaar-minister wel degelijk van belang is.

Na een voortreffelijke lunch, konden de congresgangers meedoen aan simulaties. Ikzelf deed mee aan een simulatie over dualisme in een gemeenteraad. Het was zeer amuserend en interessant om de gevolgen van dualisering in een gemeenteraad na te spelen. Hoewel sommigen wel erg oppingen in hun rol, bleven de verhoudingen in de gemeenteraad nogal vriendelijk. Onze B.I.L.-voorzitter deed mee aan de simulatie Open Kaart, waarbij de integriteit van personen wordt getest. Hoe integer onze voorzitter is, kon niet achterhaald worden. Verder waren er nog simulaties over adviseren in vertrouwen en werken in wijken.

De laatste lezing was een komische act over de kunst van het loslaten, uitgevoerd door Robert Hersée. Het congres werd afgesloten met een gezellige borrel. Het LCB 2003 was naar mijn mening een geslaagd congres en verdient een compliment voor de organisatie. Helaas blijft het de vraag hoe we het vertrouwen van de burger in de overheid kunnen herstellen. Politici hebben op dit congres in ieder geval geen eerste stap gezet naar het herstel van vertrouwen. Daarom wil ik ook afsluiten met een citaat uit de afscheidsrede van oud-voorzitter van de VNG Joop van den Berg (september 2002): "Democratie is georganiseerd vertrouwen, maar met dat vertrouwen is het niet goed gesteld."

Bart van Nierop



Organisatie LCB Nijmegen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken



Een tussentijds verslag van de stage bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Persoonsverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, afdeling Documenten-verkeer en Fraude-bestrijding.

In september 2002 begon het eerste trimester van mijn DIII-periode (oude stijl). In dat trimester volgde ik het vak M&T IV en maakte alvast een planning voor mijn onderzoeksstage. Ik wilde graag in maart 2003 met de stage aanvangen en mijn interesses gingen in ieder geval uit naar een stageplaats waarbij ik het thema 'Europese wetgeving versus nationaal beleid' kon bestuderen. Begin maart solliciteerde ik bij het Ministerie van Buitenlandse zaken (BuZa), bij de Directie Persoonsverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV). DPV heeft als taak het leveren van een bijdrage aan het reguleren van het vreemdelingenverkeer. Mijn brief was specifiek gericht aan de afdeling DPV/DF: Documentenverkeer en Fraudebestrijding die verantwoordelijk is voor het verificatie- en legalisatiebeleid en de bestrijding van documentenfraude. Dit beleid leek mij erg interessant om te bestuderen, zeker binnen de Europese context. DPV/DF reageerde vrij snel op mijn sollicitatiebrief en ik mocht dezelfde week nog langskomen voor een gesprek.

Twee stageopdrachten

In het sollicitatiegesprek kwam naar voren dat DPV/DF gereageerd had op mijn sollicitatiebrief, omdat ze in eerste instantie een stagiaire nodig hadden voor het zogenaamde project actualisering landeninformatie. Op de website van BuZa (www.minbuza.nl, link reizen en landen) staat per land informatie over de legalisatieverdragen en bij welke ambassades in het buitenland men terecht kan voor de legalisatie van documenten. Alle landen van A t/m Z, dat zijn er ruim tweehonderd, komen aan bod. Deze landeninformatie kan veranderen vanwege wijzigingen in de wetgeving van het desbetreffende land of vanwege

politieke omstandigheden in het betreffende land. Een actueel voorbeeld is de oorlog in Irak, waardoor de ambassades in Bagdad en de omliggende landen voor onbepaalde tijd gesloten zijn. BuZa streeft ernaar de belanghebbenden zo goed en duidelijk mogelijk te informeren. Om dit doel te realiseren moet de landeninformatie van tijd tot tijd worden geactualiseerd. Ik krijg de taak om dit project op poten te zetten en een ontwerp te maken waarin de geactualiseerde landeninformatie uiteindelijk zal worden geplaatst. Naast dit project zou ik dan ook aan mijn scriptieonderwerp mogen werken. Dit werd ook in het sollicitatiegesprek besproken. Het thema Europese wetgeving versus nationaal beleid was voor DPV/DF zeer relevant, omdat er

"Ik krijg de kans om naast het project actualisering landinformatie ook aan mijn scriptie te werken"

een aantal cases liepen bij de Europese Commissie inzake het Nederlandse verificatie- en legalisatiebeleid. Belanghebbenden beweren dat het Nederlandse beleid in strijd is met de Europese wetgeving. Om precies te zijn gaat het om de Europese richtlijn 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van EU-werknemers en hun gezinsleden binnen de Gemeenschap. Deze richtlijn, die opgesteld is in 1968, vloeit voort uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en garandeert het vrije verkeer van EU-werknemers en hun gezinsleden



ongeacht hun nationaliteit. De richtlijn stelt dat de nationale overheid dient mee te werken aan de afgifte van een verblijfsvergunning aan de gezinsleden, ongeacht hun land van herkomst. In de praktijk is het verificatie- en legalisatiebeleid van Nederland er echter op gericht de documenten van personen uit zogenaamde 'probleemlanden' eerst te verifiëren voordat ze kunnen worden gelegaliseerd. Probleemlanden zijn landen waar regelmatig met documenten wordt gefraudeerd. Als nu bijvoorbeeld een gezinslid van een EU-werknemer uit zo'n probleemland afkomstig is, moet eerst die verificatieprocedure plaatsvinden

voordat het gezin kan worden herenigd. Ik krijg de taak om onderzoek te doen naar de stand van zaken rond de cases, of de bewering wel/niet gegrond is van de oude richtlijn uit 1968 nog toepasbaar is. Daarnaast bestudeer ik in hoeverre de richtlijn ruimte vrij laat voor nationale overheden om verdere invulling aan te geven. Dit onderzoek is tevens mijn scriptieonderzoek. Ik heb eigenlijk twee stageopdrachten, het landenproject en het scriptieonderzoek waaraan ik gedurende een stageperiode van vier maanden zal werken. Om beide opdrachten de aandacht te geven die ze verdienen, heb ik van tevoren een goede planning gemaakt.

De stage: de eerste zes weken

De eerste stagedag bij DPV/DF was op 11 maart. Het was vooral een dag van kennismaken en inlezen in de landeninformatie. In het werkoverleg maakte ik kennis met mijn collega's en proefde ik meteen een beetje de sfeer van de afdeling: het is een gezellige en vrij hechte club. 's Middags werkte ik met collega's aan een plan van aanpak voor het project actualisering landeninformatie. Deze planning was als volgt. De eerste zes weken correspondeerde ik met Nederlandse vertegenwoordigingen over de gehele wereld. Via e-mail of telefoon informeerde ik in hoeverre de informatie in het betreffende land moest worden gewijzigd. Al deze reacties werden in een schema opgenomen, zodat er een duidelijk beeld ontstond van de stand van zaken. Vervolgens werden de wijzigingen toegevoegd in het oude bestand met landeninformatie. De volgende maanden zal ik werken aan een ontwerp voor de uniforme weergave van de wetgevingsinformatie van de verschillende landen. Zo moet op de website in een oogopslag te zien zijn bij welke instantie men moet zijn voor bijvoorbeeld de afgifte van een verklaring van ongehuwd zijn.

Zoals eerder vermeld, werk ik naast dit project een aantal dagen in de week aan het onderzoek naar de Europese richtlijn en het Nederlandse verificatie- en legalisatiebeleid. In de eerste zes stageweken werkte ik aan een literatuur- en documentenonderzoek. Ik zocht alle

"Mijn scriptieonderzoek wordt steeds concreter en daardoor kan ik ook echt onderzoek doen!"

informatie die ik kon vinden over de richtlijn en het nationale beleid. Hierbij kreeg ik hulp van contactpersonen binnen BuZa, de Directie Europese Unie en natuurlijk DPV/DF. De komende maanden zal ik voor het onderzoek ook het verificatie- en legalisatiebeleid van twee andere EU-lidstaten gaan bestuderen om inzicht te krijgen in de wijze waarop zij met de richtlijn om gaan. In overleg met DPV/DF is

gekozen voor Duitsland omdat het als buurland van Nederland en als economische handelspartner erg interessant is. Er zijn migrerende werknemers uit Duitsland die zich in Nederland willen vestigen en vice versa. Ik heb daarnaast gekozen voor Italië omdat het een interessant land is vanwege demografische ontwikkelingen zoals de migratiestromen uit het Midden-Oosten.

Tot slot

Op het moment van schrijven heb ik slechts zes weken van mijn stageperiode erop zitten. Ik heb het bij DPV/DF nog steeds erg naar mijn zin en ik werk met plezier aan beide stageopdrachten. Doordat ik fulltime werk, heb ik al snel de werksfeer van de afdeling opgepikt en ben ik helemaal ingeburgerd. Ik wil dit verslag graag afsluiten met de volgende stagetip die ik voorafgaand aan mijn stage van mijn stagedocent, dhr. Wuisman, had gekregen: houd een soort dagboek bij. Aan het einde van elke werkdag beschrijf ik kort waar ik aan gewerkt heb en welke informatie ik die dag heb gevonden. Het is de voortgangsbewaking van het scriptieonderzoek, de dataverzameling en het helpt bij het vooruit plannen. Na zes weken heb ik een aardige verzameling gevormd die ik kan gebruiken voor de verdere invulling van mijn onderzoeksopzet. Ik zie met plezier de resterende stageperiode tegemoet, vooral omdat de voorbereidingen van het landenproject vruchten zullen afwerpen, maar wat veel belangrijker is: mijn scriptieonderwerp wordt steeds concreter en daardoor kan ik ook echt onderzoek gaan doen!

Sabrina Koendjibharie



Ontwikkelingen van het beheer van de rijksfinanciën van de afgelopen twintig jaar.

De eisen die aan de bedrijfsvoering en het beheer van de rijksoverheid worden gesteld, zijn de laatste jaren aanmerkelijk aangescherpt. Daar was ook alle aanleiding toe. Uit het forse aantal parlementaire enquêtes en kamerdebatten die aan dit onderwerp zijn gewijd, kan worden afgeleid dat de overheid veel moeite heeft de kwaliteit van haar bedrijfsvoering op peil te brengen cq. te houden.

In dit artikel zal een overzicht worden gegeven van de ontwikkelingen van het beheer bij de rijksoverheid in de afgelopen twintig jaar. De beschreven periode vangt aan in 1985 met de start van de Operatie Comptabel Bestel en eindigt in 2005, het jaar waarin de ministers een verklaring bij de rekening moeten afleggen waaruit blijkt dat de bedrijfsvoeringsprocessen "in control zijn".

Operatie Comptabel Bestel

Deze operatie werd in 1985 gestart door de minister van Financiën in opdracht van de Tweede Kamer. De Kamer reageerde hiermee op het rapport van de Algemene Rekenkamer over het uitvoeringsjaar 1979, dat in 1985 in de Kamer werd behandeld. In dit rapport werd forse kritiek uitgesproken op de administratieve organisatie bij de ministeries. Als gevolg van de tekortkomingen op dit gebied, kon de Algemene Rekenkamer van slechts 2% van de uitgaven met zekerheid de rechtmatigheid vaststellen. Ook in de rapporten over voorgaande jaren waren vergaande tekortkomingen geconstateerd. Terecht dat de Kamer dit niet langer accepteerde en de minister van Financiën om vergaande maatregelen vroeg.

De doelstellingen van de Operatie Comptabel Bestel waren:

- inrichting van een afdoende administratieve organisatie bij de ministeries;
- het tot stand brengen van een efficiënte informatieverstrekking door de ministeries aan de minister van Financiën en aan het parlement;
- het zodanig wijzigen van de inrichting van de begroting en de verantwoording, dat het parlement beter in staat wordt

- gesteld het budgetrecht uit te oefenen;
- het realiseren van een goedkeurende accountantsverklaring bij de verantwoording van de ministeries.

Deze te realiseren doelstellingen lijken nu vanzelfsprekend en minimaal. Toch veroorzaakten zij in 1986 een revolutionaire omslag in denken en aanpak op het gebied van beheer. Met

name de eis van de goedkeurende verklaring legde een geweldige druk op de ministeries.

Periode 1985 - 1990

In deze periode zijn de maatregelen op het gebied van beheer voornamelijk gericht op verbetering van de financieel-administratieve processen bij de ministeries. Naast de zekerheid omtrent de rechtmatigheid van de uitgaven was de ordelijkheid van het financieel beheer een belangrijk verbeterpunt. Zo dienden verplichtingen tijdig te worden vastgelegd en voorschotten tijdig te worden afgerekend. De Tweede Kamer heeft in deze periode zeer grote druk gelegd op de vakministers om de doelstellingen tijdig te realiseren, onder andere door de ministers jaarlijks indringend over de

Te onderscheiden perioden in de ontwikkeling van het beheer

Hierboven volgt een overzicht van vier te onderscheiden perioden met een korte duiding van de specifieke eisen die olopend aan het beheer worden gesteld:

| | |
|-------------|---|
| 1985 | Start Operatie Comptabel Bestel. Doel is een verbetering van de rechtmatigheid van de uitgaven in de vorm van een goedkeurende verklaring. |
| 1985 - 1990 | Eisen worden gesteld aan rechtmatigheid en ordelijk financieel beheer. |
| 1990 - 1995 | Accent op resultaatgericht management. Inrichting geïntegreerd stelsel van jaar- en bestedingsplannen met bijbehorende mandatering, verantwoording en décharge. |
| 1995 - 2000 | Ontwikkeling nieuw begrotingsstelsel (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) met bijbehorende prestatie-indicatoren, beleidsevaluatie en beleidscontrol. |
| 2000 - 2005 | Eisen tot beheersing van processen, risicomangement, maatregelen tot verbetering en control van risicobeheersing. Invoering bedrijfsvoeringsparagraaf. Inrichting eigentijds begrotingsstelsel. |

vorderingen aan de tand te voelen. Mede door deze druk zijn de ministeries er in geslaagd, zij het af en toe met kunst en vliegwerk, binnen de gestelde termijnen aan de opgelegde doelstellingen te voldoen.

Periode 1990 - 1995

Als gevolg van de noodzaak tot herinrichting van de uitvoerende processen deed eind jaren tachtig het begrip "integraal management" zijn

intrede bij de ministeries. Onder dit begrip wordt hier verstaan de verantwoordelijk van de directeuren-generaal voor zowel het beleid als het beheer. Tot dan toe was het gebruikelijk dat de beheersprocessen werden uitgevoerd door de centrale stafdirecties. Door de introductie van dit stelsel van integraal management ontstond voor de bewindslieden en de departementale leiding de noodzaak de

hier tegenover door de ministers zullen worden geleverd. Deze prestaties dienen te worden gerelateerd aan vooraf geformuleerde operationele doelstellingen. In de jaarrekening dienen de ministers verantwoording af te leggen over de mate waarin de prestaties zijn geleverd en de doelstellingen zijn gerealiseerd. Dit dient onder andere te gebeuren door gebruik te maken van prestatie-

Dit werd nog versterkt doordat in de Comptabiliteitswet de centrale directie Financiële en Economische Zaken (FEZ) bij de ministeries verantwoordelijk werd gesteld voor de coördinatie van de verbeterprocessen. Daarnaast richtten de directeuren-generaal veelal decentrale stafafdelingen op om aan de verdergaande eisen op beheersgebied te kunnen voldoen. De opeenvolgende ontwikkelingen zijn gepaard gegaan met een veelheid van regels en instructies, die door veel lijndirecteuren als noodzakelijk kwaad werden (en worden) beschouwd en niet als integraal onderdeel van hun lijnverantwoordelijkheid. Dit ondanks het feit dat door de introductie van het begrip "integraal management" de verantwoordelijk voor het beheer duidelijker bij het lijnmanagement is gelegd.

De actieve rol van de directies FEZ was noodzakelijk om aan de eisen van rechtmatigheid en ordelijk financieel beheer te kunnen voldoen. Ook bij de introductie van het VBTB-stelsel

"Toch wordt het steeds duidelijker dat de regels op het punt van beheer steeds meer integreren met het primaire proces: de beleidsvoering"

DG's als integraal manager af te rekenen op de uitvoering van het beheer dat onder hun verantwoordelijkheid plaatsvond. Hiervoor werden planning- en controlsystemen ontwikkeld en werd het begrip "resultaatgericht management" uitgangspunt.

Periode 1995 - 2000

In deze periode zet de ontwikkeling van de voorgaande periode zich door van het ambtelijk management naar het politiek bestuurlijke niveau, door invoering van een nieuw begrotingsstelsel: "van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording" (VBTB). Volgens dit stelsel dient er een directe relatie te worden gelegd tussen de begrote gelden en de prestaties die

indicatoren, beleidsevaluatie en beleidscontrol.

Periode 2000 - 2005

In deze periode zal de ontwikkeling van het beheer een climax bereiken doordat de ministers verplicht zijn in 2005 een bedrijfsvoeringsverklaring uit te brengen over de uitvoering van 2004. Hierbij dienen zij aan te geven in hoeverre de processen bij hun ministerie zowel op beleidsgebied als op het gebied van beheer in control zijn. Hiervoor dient een gedegen risicoanalyse de basis te vormen en zijn maatregelen ter beheersing van deze risico's noodzakelijk. Dit vergt de invoering van een risicomangement-systeem.

Beheer in de beginperioden vooral de verantwoordelijkheid van de staf

De versterkte aandacht voor het beheer is ontstaan uit geconstateerde tekortkomingen op financieel-administratief gebied. Hierdoor werden de ontwikkelingen in de beginfase vooral geïnitieerd vanuit de financiële functie en werd de noodzaak tot actie minder door de lijn ervaren.

hebben deze directies een initiërende rol vervuld. Toch wordt het steeds duidelijker dat de regels op het punt van beheer steeds meer integreren met het primaire proces: de beleidsvoering. Begrippen als prestatie-indicatoren, beleidsevaluatie en beleidscontrol zijn niet los te zien van de primaire verantwoordelijkheid voor het beleidsproces.

"Zoals gesteld moet de minister in 2005 een verklaring afleggen die inhoudt dat de processen op zijn ministerie in control zijn"



Ontwikkelingen van het beheer steeds meer onderdeel van het beleidsproces

De noodzaak dat de verantwoordelijken voor het beleidsproces zich tevens direct verantwoordelijk weten voor de ontwikkeling van het beheer wordt nog sterker door de invoering van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Zoals gesteld, moet de minister in 2005 een verklaring afleggen die inhoudt dat de processen op zijn ministerie in control zijn. Deze verklaring betreft ook uitdrukkelijk de beleidsprocessen. Om deze verklaring te kunnen afleggen is een risicoanalyse noodzakelijk en zal er sprake moeten zijn van risicomangement. Dit is geen taak voor de staf, maar uitdrukkelijk voor de lijn. Vanzelfsprekend zal de (financiële) staf dit proces moeten begeleiden, maar kan voor de uitvoering niet verantwoordelijk zijn. Het is de vraag of de ministeries in hun ontwikkeling voldoende ver zijn om in 2005 een integrale bedrijfsvoeringsverklaring te kunnen afleggen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de ontwikkeling van het beheer voldoende ver is gevorderd. De ontwikkelingen zoals die in de verschillende perioden zijn geschetst, hebben een logische en natuurlijke volgorde. Als er nog veel tijd en aandacht nodig is om de rechtmatigheid van de uitgaven te verzekeren of als het ordelijk financieel beheer nog te wensen overlaat, zal het lastig zijn om voldoende aandacht te kunnen geven aan de ontwikkeling van beleidscontrole en de inrichting van een risicomangementstelsel. Daarbij komt dat de deskundigheid van de staf dient te verschuiven van financieel-administratieve expertise naar bestuurlijke deskundigheid. Dit geldt zowel voor de centrale als voor de decentrale staf. Zoals dat ook bij de invoering van het VBTB-stelsel geldt, zal bij de ontwikkeling van de bedrijfsvoeringsparagraaf sprake moeten zijn van een groeimodel. Begrippen als risico-analyse en risicobeheersing zijn nog lang niet bij alle ministeries ingeburgerd en niet alle ministeries voldoen volledig aan alle eisen, zoals die in de voorgaande

perioden aan het beheer zijn gesteld.

Invoering van het baten/lasten stelsel
De oplopende eisen waaraan het beheer van de rijksoverheid moet voldoen, gelden voor de marktsector als sinds jaar en dag. De overheid wordt onder maatschappelijke druk gedwongen de ontwikkelingen in

“De overheid wordt onder maatschappelijke druk gedwongen de ontwikkelingen in relatief korte tijd door te maken”

relatief korte tijd door te maken. Omdat bedrijven, willen zij kunnen overleven, gewend zijn om aan eisen van beheer te voldoen, wordt door de overheid nogal eens gekeken naar het bedrijfsleven als inspiratiebron. Resultaatgericht management en prestatie-indicatoren zijn daar zeker voorbeelden van. Op het gebied van beheer en verslaglegging heeft de overheid een afwijkend systeem ten opzichte van het bedrijfsleven: een kas/verplichtingen systeem versus een baten/lasten stelsel. Op zich is dit goed verklaarbaar. Bij de rijksoverheid is inzicht vanuit macro-economische overwegingen in de omvang van de uitgaven en de ontvangsten en daarmee in het beslag op kapitaalmiddelen van essentieel belang. Op dit belang is het kassysteem gebaseerd. Bij een bedrijf is inzicht in de kosten, onder andere ten behoeve van de kostprijsbepaling, van groot belang.

Eind jaren tachtig is binnen de rijksoverheid de discussie opgekomen over een eventuele invoering van het baten/lasten systeem. Deze discussie werd gevoerd door de ervaring met de zware ombuigingsoperaties die in de jaren daarvoor waren doorgevoerd.

Het bleek dat investeringen eerder werden betrokken in de ombuigingen dan consumptie-uitgaven. Dat was mede het gevolg van het feit dat investeringen meetelden voor de kasuitgaven en niet voor de afschrijvingsbedragen. Hierdoor leverden de investeringen relatief een veel hogere bijdrage aan het begin van de ombuigingsoperatie dan de consumptie-uitgaven. Daarnaast ontstond de gedachte dat resultaat gericht management beter is gediend met het baten/lastenstelsel, dan met het kas/verplichtingenstelsel. Enkele jaren geleden is het principebesluit genomen om over te gaan tot het baten/lasten systeem. Bij de nader uitwerking is het duidelijk geworden dat de invoering van dit systeem niet ten koste mag gaan van het inzicht in de uitgaven en ontvangsten. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een gemengd systeem: het “Eigentijds Begrotingsstelsel”. Op dit moment wordt er nog discussie gevoerd of dit systeem voor alle onderdelen van de rijksdienst moet worden ingevoerd of dat het systeem met name moet worden gehanteerd bij investeringsuitgaven. Het toepassen van dit systeem bij de kernministeries, waar niet of nauwelijks sprake is van investeringen, roept de vraag op of de inspanningen die voor de overgang op het baten/lasten systeem nodig zijn opwegen tegen de beperkte voordelen die dat voor de bedrijfsvoering van de kernministeries met zich mee zou brengen.

drs. P.M. Verhaar

De heer drs. P.M. Verhaar is als directeur Financiële en Economische Zaken werkzaam geweest bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Thans is hij bij het laatstgenoemde ministerie werkzaam als projectdirecteur nieuwbouw.

| | Leden | Niet-Leden |
|--|--------|------------|
| Propedeuse | | |
| Rosenthal – Openbaar Bestuur | € 3,65 | € 7,25 |
| Neelen – De Bestuurlijke Kaart | € 2,25 | € 4,55 |
| Cliteur – Inleiding Recht | € 3,20 | € 6,35 |
| Stone – Policy Paradox | € 0,90 | € 1,80 |
| Healey – Methoden en Technieken 2 | € 1,00 | € 2,05 |
| Van Hoof – Sociologie en de Moderne Samenleving | € 3,40 | € 6,80 |
| Doctoraal 1 | | |
| Stone – Policy Paradox | € 0,90 | € 1,80 |
| Politieke Theorieën, Machiavelli, Plato | € 1,60 | € 3,20 |
| Lammers – Organisaties Vergelijkenderwijs | € 2,25 | € 4,55 |
| Koopmans – Openbare Financiën | € 2,05 | € 4,10 |
| Ballegooij – Bestuursrecht in het AWB-tijdperk | € 3,29 | € 6,58 |
| Rainey – Understanding & Managing Public Organizations | € 2,00 | € 4,00 |
| Howlett & Ramesh – Studying Public Policy | € 3,00 | € 6,00 |
| Doctoraal 2 | | |
| Hollis – The Philosophy of Social Science | € 2,70 | € 5,45 |
| Van Braam – Filosofie van de bestuurswetenschappen | € 1,60 | € 3,20 |
| Stone – Policy Paradox | € 0,90 | € 1,80 |
| Bekke, Perry, Toonen – Civil services in comparative perspective | € 1,35 | € 2,70 |
| Page – Political Authority | € 1,15 | € 2,25 |
| Nieuwenburg – Ethiek van het Openbaar Bestuur | € 1,00 | € 2,00 |
| Avondopleiding | | |
| Eerste jaar | | |
| Rosenthal – Openbaar Bestuur | € 3,65 | € 7,25 |
| Neelen – Bestuurlijke Kaart | € 2,25 | € 4,55 |
| Neuman – Social Research Methods | € 4,55 | € 9,10 |
| Politieke Theorieën, Machiavelli, Plato | € 2,25 | € 4,55 |
| Lammers – Organisaties Vergelijkenderwijs | € 2,25 | € 4,55 |
| Stone – Policy Paradox | € 0,90 | € 1,80 |
| Rainey – Understanding & Managing Public Organizations | € 2,00 | € 4,00 |
| Nieuwenburg – Ethiek van het Openbaar Bestuur | € 1,00 | € 2,00 |
| Tweede jaar | | |
| Bekke, Perry, Toonen – Civil services in comparative perspective | € 1,35 | € 2,70 |
| Nieuwenburg – Ethiek van het Openbaar Bestuur | € 1,00 | € 2,00 |

Polish Decembers

December the 13th has for long time been a day that wakes bad associations in Poland: on this day, in the year of 1981, martial law - intended to suppress „Solidarity” movement by own means to avoid Russian military intervention - was imposed. For more than 20 years 13th December was the day of sadness and traumatic memories, day of vivid discussions and arguments: was it a crime perpetrated by the communists on the own nation or rather a bright decision that spared us a visit of Russian soldiers and tanks. The discussions will probably go further, as the problem is of unique complexity, but there is a chance that at least associations will change. The reason is the European Union. On 13th December 2002 a Copenhagen summit, the last stage of negotiations between candidate countries and EU, was brought to a successful end. For Poland, and other nine candidate countries, it is a day to remember. I was then in Holland, studying at Leiden University's Faculty of Social Sciences, but - being up-to-date with all the developments in Poland due to Internet - I could feel this euphoria that was sweeping across the country.

Now, that only two stages - approval of accession treaty by candidate countries and by EU countries - separate them from fulfilling the dreams, Poles can see how far they have gone. Membership in European Union was Polish *idée fixe* since early nineties. The goal of becoming a part of EU was being realized step by step: from association treaty (called European Treaty) that was signed on December the 16th 1991 and came into force on 1st February 1994, to the official accession bid made on 8 April 1994, to the beginning of accession negotiations in March 1998. After the Copenhagen summit, there is one hurdle left on the way to EU - two side's acceptance of the accession treaty. In Poland the acceptance will be expressed by the nation in a referendum. As this decision is of utmost importance for Poland's future, the maneuvers are underway to make the result of the referendum as predictable as possible: special bill was voted allowing to held a two-day referendum (the condition of more than 50% turnout for the voting to be valid being a reason), different poll results are being published constantly. All those polls say that people are going to vote YES for Europe, but who remembers other European referenda (Danish, Irish and others) as well as French presidential elections in 2002 knows that reality is often far different from forecasts based on polls.

Meanwhile another problem occurred: war on Iraq has put Polish



“Most Poles expect that membership will change the country overnight”

foreign policy under the rain of shelves launched from Paris, Berlin, Brussels, and some other European capitals. Due to the reactions on pro-American attitude of Polish authorities, we felt like a child being sent to the corner to sit there quietly. President Chirac's famous speech about squandered opportunity to „sit quietly”, German newspapers' opinions on Poland as „Troy donkey”, Chirac and Schröder's summits with



Putin, who was expressing opinions on illegality of war and - at the same time - was pushing to bring war in Chechnya to a „successful” end, all that made a very bad impression in Poland. But, no matter what the words were, and what was their impact on credibility of earlier statements declaring importance of Poland in EU enlargement, Poles are still as pro-European as they were. Membership in EU is so important for the morale and enthusiasm of the nation, that one can feel like everything stands still now in Poland, waiting for the outcome of the referendum. The expectations may even be believed to be too high - most of the Poles expect that membership will change the country overnight. It of course won't, but exaggerated enthusiasm is always better than apathy. We know from economics that social optimism helps economies to develop. As economic development is a key word in a world nowadays, we are holding our breaths till 7-8 June.

Pawel Wilcowicz

Pawel Wilcowicz volgde het eerste trimester enkele seminars bij de studie Bestuurskunde. Het leek de commissie BB een goed idee om de achtergrond van een internationale student te horen. Wij zijn Pawel bijzonder dankbaar voor zijn bijdrage.

Afsluitingsartikel thema crisis

Het thema van deze Bestuurskundige Berichten is 'Crises'. In dit artikel zal kort besproken worden wat de verschillende auteurs geschreven hebben over het thema en wat voor relaties we tussen deze artikelen kunnen leggen. Als startpunt wordt het theoretisch kader van het artikel van Dekker, Boin en Hendriks genomen. Gekeken zal worden in hoeverre de artikelen van Marije Stam, Jeroen van Nierop, Peter Kasbergen en Hennie Hoenderbos gerelateerd kunnen worden aan de theorie uit het artikel van Dekker, Boin en Hendriks. De medische crises zijn uitvoerig besproken in de artikelen van Robert Vermeulen en Marc Verhaar, de medische crisis zal dus buiten beschouwing gelaten worden.

Het artikel van Dekker, Boin en Hendriks is een weergave van de theorie op institutionele crises. Een institutionele crisis wordt door hun omschreven als een 'latente kloof tussen maatschappelijke en politieke verwachtingen aan de ene kant, en het werkelijke functioneren van een publieke organisatie of beleidssector die plotseling politiseert'. Het eerste belangrijke element dat naar voren komt in deze definitie is de kloof tussen de verwachtingen van politiek en maatschappij jegens de overheid en de kwaliteit van de diensten die de overheid levert. Het andere belangrijke element is het plotseling politiseren wanneer deze kloof tussen verwachtingen en prestaties té groot wordt. De publieke organisatie wordt plotseling geconfronteerd met een turbulente omgeving, bestaande uit politiek, media en burger. Er ontstaat een noodzaak tot snel en adequaat ingrijpen.

Marije Stam meent een crisis te herkennen in de handhaving. In hoeverre is er sprake van een crisis in de handhaving, volgens de definitie die hierboven is verwoord? Buiten kijf staat dat de gemeentelijke controle diensten van Enschede, Maastricht, Tiel en Volendam niet presteerden. Daarnaast was er ook sprake van maatschappelijke en politieke verontwaardiging, zeker bij de cases van Volendam en Enschede. Deze incidenten hebben echter niet geleid tot een nationale hervorming van het systeem van handhaving, maar worden voornamelijk als lokale incidenten gezien. Van een nationale

crisis is echter (nog) geen sprake geweest. De handhaving is zeker een probleem in Nederland, maar de voorvallen die Marije Stam beschrijft in haar artikel hebben niet tot hervormingen geleid.

“In hoeverre is er sprake van een crisis in de handhaving, volgens de definitie van Dekker, Boin en Hendriks?”

Crises zijn volgens Dekker, Boin en Hendriks ook kansen voor een bestuurder om zaken eens goed aan te pakken. In andere woorden, een crisis biedt een *window of opportunity* voor politiek en bestuur (vgl. Kingdon). In het artikel van Dekker, Boin en Hendriks worden twee managementstrategieën beschreven hoe bestuurders omgaan met een crisis. De eerste strategie is een herstelgerichte benadering, waarbij de beleidsmaker de status quo wil herstellen. De tweede strategie is een hervormingsgerichte benadering, waarbij de beleidsmakers een nieuw fundament willen leggen voor de publieke organisatie of sector. Beleidsmakers zijn echter afhankelijk van de bevoegdheden en discretionaire ruimte die ze hebben.

De institutionele structuur van de handhaving is niet hervormd na de

incidenten in Enschede, Volendam, Tiel en Maastricht. De vraag is natuurlijk waarom beleidsmakers deze kansen niet hebben gegrepen om de prestaties van de handhaving te verbeteren door hervorming? Dekker, Boin en Hendriks verwijzen naar de zogenaamde crisisreflex. Bestaande middelen worden geïntensiveerd, aangezien het veel tijd en moeite kost om te hervormen. Daarnaast heeft handhaving niet de prioriteit op de politieke agenda, die issues als veiligheid, economie en wachtlijsten wel hebben. Dus naast dat het te veel moeite kost om te hervormen, ontbreekt het aan politieke aandacht voor de handhaving.

Een belangrijk element bij het plaatsen van crisis op de politieke agenda is de rol van media. Jeroen van Nierop gaat in zijn artikel in op de vraag wat de rol is van media bij een crisis. Hij onderscheidt twee perspectieven op het handelen van media. Ten eerste het 'ordeperspectief', waarbij de media samenwerken met de overheid om de crisis op te lossen. Media zijn vanuit dit perspectief louter verslaggevers en proberen door informatievoorziening de overheid te helpen waar ze kunnen. Het andere perspectief is het 'conflictperspectief', waarbij media de schuldvraag willen beantwoorden door zo snel mogelijk alle feiten van de crisis boven water te krijgen. Vaak lopen journalisten bij dit proces van waarheidsvinding de overheid voor de voeten. Volgens Jeroen van Nierop handelen media steeds vaker vanuit het 'conflictperspectief'. Dekker, Boin en Hendriks spreken ook over de mediatisering van crises. Volgens hen zijn verslaggevers en journalisten gebaat bij het creëren van een crisissfeer, aangezien het meer nieuwswaarde heeft.

Jeroen van Nierop heeft nog een andere verklaring waarom media steeds meer vanuit het 'conflictperspectief' handelen. Media hebben de afgelopen jaren een onafhankelijker positie verworven ten opzichte van de overheid. Bepaalde verslaggevers en journalisten voelen zich niet meer gebonden aan bepaalde wensen van de

overheid bij een crisissituatie.

Naast de rol van de media, zijn er ook andere factoren die de ontwikkeling van een crisis kunnen aanjagen. Dekker, Boin en Hendriks noemen nog twee factoren. Ten eerste kunnen symbolische incidenten de crisis overbrengen. Een crisis in de handhaving, wat door Marije Stam is beschreven, is een complex beleidsprobleem op zowel gemeentelijk als nationaal niveau. Echte duidelijke

voren kwam is de foto van de hobbykip van mevrouw Jong dat geruimd wordt, wat leidde tot veel ophef over de ruimingen. De andere factor is de rol van crisismakelaars, met andere woorden personen die proberen de discussie aan te wakkeren over een onderwerp waar zij hun visie op willen geven. Crisismakelaars kunnen een incident opblazen tot een crisis door het aanwakkeren van maatschappelijke sentimenten.

“Een belangrijk element bij het plaatsen van crises op de agenda is de rol van de media”

symbolen zijn echter niet naar voren gekomen bij de problematiek van deze beleidssector. Een voorbeeld waar de rol van een symbool wel duidelijk naar

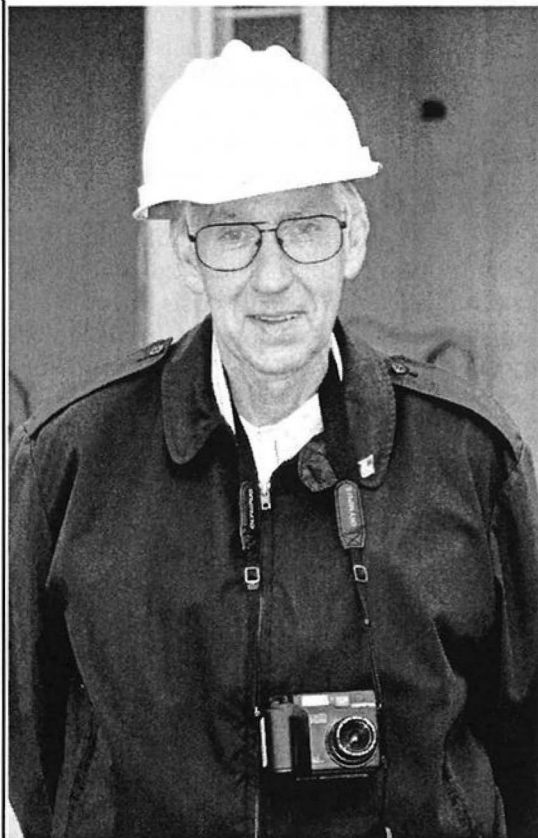
Peter Kasbergen gaat indirect in op de rol van deze crisismakelaars in zijn stuk over demonstraties in het onderwijs. Volgens hem ontbeert het actiegroepen in het onderwijs aan leiders die meer kunnen dan het roepen van oneliners. In het onderwijs slagen actiegroepen er niet in om duidelijk te maken dat er iets moet veranderen aan de bezuinigingstendens in het hoger onderwijs. Aan de ene kant is het zo dat de maatschappelijke onrust over een dreigende crisis in het hoger onderwijs ontbreekt. Aan de andere kant slagen actiegroepen er niet in om de crisissfeer te

creëren, dat de noodzaak tot nieuw beleid kan versterken.

In het artikel ‘Van een zuilenmaatschappij naar een marketingcratie’ gaat Hennie Hoenderbos in op het gebrek aan charismatisch leiderschap in de huidige politiek. In de Nederlandse politiek moeten harde besluiten genomen worden, maar de auteur vindt dat het in Nederland ontbreekt aan bestuurlijke leiders die deze besluiten kunnen verkopen aan de burger. Hennie Hoenderbos introduceert het begrip *marketingcratie*, het verkopen van moeilijke beslissingen aan de burger via de media. Marketingcratie is afgeleid van het begrip mediocratie. Het verschil is echter dat bij de mediocratie de boodschap bepaald of gevormd wordt door de media en bij de marketingcratie wordt de boodschap bepaald door de bestuurder. Hennie Hoenderbos heeft een punt door te beweren dat het nu noodzakelijk is, net als in begin jaren '80, dat er harde beslissingen genomen moeten worden. Het probleem is echter wie deze beslissing gaat nemen en kan hij of zij deze beslissingen verkopen aan de burger? Het kabinet Balkenende II?

Afsluitend wil ik graag alle personen die een bijdrage hebben geleverd aan deze Bestuurskundige Berichten bedanken. Hopelijk heeft deze Bestuurskundige Berichten enig inzicht gegeven in het bestuurskundig fenomeen crises en zal de volgende Bestuurskundige Berichten inhoudelijk net zo sterk worden als deze aflevering.

Bart van Nierop



“Crises zullen ons altijd blijven ons boeien”

Veel plezier

Alle informatie direct bij de hand. Waar, wanneer en waarvoor dan ook. Zodat iedereen zijn werk met nog meer plezier doet. En uw organisatie als geheel nog beter functioneert. Van de kleinste routineklus tot en met de meest verstrekkende managementbeslissing. Ziedaar het plezier van informatiemanagement. Het plezier kortom van DOXIS. Van informatiemanagers die de kennis, middelen en ervaring hebben om uw informatiehuishouding op orde te krijgen en te houden. Meer weten? Kijk op www.doxis.nl of bel 070 3177172.

www.doxis.nl

DOXIS
INFORMATIEMANAGERS



bruna.nl.....

boeken

dvd's

games

digitale camera's

dvd-spelers

.....en nog veel meer

bruna.nl



Sinds juli 2002 is BoekenBar.nl onderdeel van bruna.nl.