



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een vreemde eend in de bijt

Marlen, L. van

Citation

Marlen, L. van. (1994). Een vreemde eend in de bijt. *Bestuurskundige Berichten*, 9(3), 13-14. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233815>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233815>

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

Verantwoordelijkheid en bestuurlijke vernieuwing

Op 9 juni werd in het Academiegebouw door de B.I.L. een symposium georganiseerd over "Verantwoordelijkheid en Bestuurlijke Vernieuwing". De opkomst was wat aan de lage kant. Dit was jammer, omdat de gehouden (co-)referaten zeer interessant waren. De vraag die op het symposium centraal stond, was: "Heeft bestuurlijke vernieuwing gevolgen voor de verantwoordelijkheidsrelaties zoals wij die kennen?" De drie thema's die hierbij centraal stonden, zijn ministeriële verantwoordelijkheid, ambtelijke verantwoordelijkheid en de relatie tussen overheid en burger. Deze drie thema's zullen dan ook in dit artikel behandeld worden.

Mirjam van het Loo

Ministeriële verantwoordelijkheid

Dhr. Joustra, secretaris-generaal van LNV (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), ging als eerste op dit thema in. Hij vroeg zich af hoe de ministeriële verantwoordelijkheid past in de discussie over verzelfstandiging en kerndepartementen. Joustra maakte hierbij een onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging. Interne verzelfstandiging heeft weinig gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Externe verzelfstandiging daarentegen kan leiden tot verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij een grotere transparantie van de verzelfstandigde dienst kan de aansturing namelijk explicieter worden. Er is dan sprake van een duidelijke scheiding tussen beleidsformulering door de politiek en uitvoering daarvan door de verzelfstandigde dienst, die de verantwoordelijkheid voor deze uitvoering moet dragen. Door externe verzelfstandiging kan zo een toename

De gehouden co-referaten waren zeer interessant.

van efficiëntie en produktiviteit plaatsvinden.

Mevr. Kalsbeek, kamerlid voor de PvdA, ging hierna in op de "andere kant" van ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk de verantwoordelijkheid ten opzichte van de Tweede Kamer. Zij ging uit van het axioma dat als er macht is deze ook gecontroleerd moet worden. De minister is verant-

woordelijk voor alles wat onder zijn bevoegdheid valt. Een belangrijke vraag hierbij is wanneer het vertrouwen in een minister wordt opgezegd. Redenen hiervoor kunnen zijn:

- het verkeerd informeren van de kamer
- beleid wat finaal uit de hand loopt
- persoonlijke redenen (bijv. buitenechtelijke relaties)
- verlies aan vertrouwen van de eigen fractie

De voltallige Leidse politiemacht had moeite de mensenmassa in bedwang te houden

Het aftreden van een minister kan leiden tot het doorsijpelen van verantwoordelijkheidsgevoel tot in het ambtelijk apparaat. Als verzelfstandiging plaatsvindt, moeten verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vastgelegd worden. Duidelijk moet zijn of de minister of de top van de verzelfstandigde dienst verantwoordelijk kan worden gehouden.

Ambtelijke verantwoordelijkheid

Dhr. van Tuinen, gemeente-secretaris van Opsterland, ging als eerste in op de problematiek van ambtelijke verantwoordelijkheid. Binnen zijn gemeente is iedereen verantwoordelijk voor de hem toegewezen bevoegdheden en kan daar dan ook op aange-

sproken worden. Belangrijk is, volgens Van Tuinen, dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden (op het niveau van de individuele medewerker) met elkaar in evenwicht zijn. Ambtenaren mogen niet rechtstreeks door de politiek verantwoordelijk worden gehouden. Het primaat moet bij de politiek blijven liggen. De politiek moet zorgen voor een duidelijke verantwoordelijkheidsstoeiding en een adequate terugkoppeling. Een politicus mag verantwoordelijk worden gehouden als hij dit nagelaten heeft. Een ambtelijke fout kan dan een politicus de kop kosten. Ambtenaren mogen wel gehoord worden.

Dhr. Tuurenhout, bestuurskundige vindt ook dat ambtenaren gehoord moeten kunnen worden over wat zij "gedaan" hebben. Dit is nu al mogelijk met toestemming van minister of wethouder. Tuurenhout stelt voor de bevoegdheid ambtenaren te horen ook aan kamercommissies toe te kennen. Ambtenaren hebben dan een zelfstandige verantwoordingsplicht jegens het parlement. De politieke aanspreekbaarheid van ambtenaren mag alleen betrekking hebben op de beleidsuitvoerende fase van beleidsprocessen en niet op de beleidsvoorbereidende fase. In deze laatste fase vindt contact tussen ambtenaar en parlement alleen plaats in het kader van informatieverstrekking. Het parlement dient niet de bevoegdheid te krijgen ambtenaren te dwingen tot het nemen van ontslag. Deze bevoegdheid blijft voorbehouden aan de minister. Ambtelijke verantwoordelijkheid hoeft zo niet te leiden tot uitholling van het primaat van de politiek.

De relatie tussen overheid en burger

Dhr. de Graaf, kamerlid voor D'66, ging als eerste op dit thema in. Het gebrek aan betrokkenheid van de burger ten opzichte van de overheid en de geringe politieke participatie is volgens sommigen geen probleem. De Graaf ziet dit wel als probleem. Volgens hem heeft de staatsrechtelijke en politieke inrichting van de staat de veranderingen in de samenleving (m.n. individualisering) niet bij kunnen houden. Sinds de ontzuiling is het systeem aan partijpolitieke verandering onderhevig. Er is ruimte voor partijpolitieke vernieuwing en een grotere voedingsbodem voor voorstellen tot het vergroten van de band tussen besluitvormer en kiezer. Hierbij kan

gedacht worden aan referenda, een gekozen president en/of burgemeester en veranderingen in het kiesstelsel. Het doel hiervan is meer rechtstreekse participatie aan het politieke besluitvormingsproces.

Dhr. van Gunsteren, politicoloog, vroeg zich hierop af of de betrokken-

De bestuurlijke verantwoordelijkheid was in deze situatie moeilijk vast te stellen

heid van burgers door de genoemde voorstellen inderdaad beter wordt. Een verantwoordelijke heeft altijd te maken met een kloof ten opzichte van degene die hij vertegenwoordigt. Daarnaast merkte Van Gunsteren op dat er niet alleen individualisering, maar ook onthierarchisering heeft plaatsgevonden. Hierdoor zijn in de samenleving niet alleen individualisten, maar ook fatalisten en sekten ontstaan. De Graaf voegt hieraan toe dat het een belangrijke taak van de samenleving is om excessen als vereenzaming en fatalisme te voorkomen, bijv. via scholing. Burgers hebben een bepaalde verantwoordelijkheid ten opzichte van de overheid, maar ook het recht om zich aan deze verantwoordelijkheden te onttrekken.

Een vreemde eend in de bijt

Een bestuurskundige als preventiefunctaris werkzaam bij het Openbaar Ministerie (OM), parket Haarlem. Hoe komt een bestuurskundige bij het OM terecht? Wat is een preventiefunctaris? In hoeverre maakt een bestuurskundige preventiefunctaris nog gebruik van de kennis die ze in haar studie heeft opgedaan?

drs. Lilian van Marlen

Stage

In hoeverre zal de reorganisatie van de Nederlandse politie in regionale politiekorpsen mogelijkheden bieden voor inbedding van een geïntegreerde aanpak van de criminaliteit? Dit was de centrale probleemstelling in mijn afstudeerscriptie. Het antwoord vond ik bij de politie in Haarlem waar ik stage liep bij het toenmalige regionale bureau voorkoming misdrijven (1991-1992).

Er waren wel enige gedachten over wat een preventiefunctaris moest doen, maar volledig uitgewerkt was dit nog niet.

Een geïntegreerde aanpak van de criminaliteit vraagt om samenwerking tussen verschillende partijen van verschillende disciplines gericht op een gezamenlijk doel. Netwerkvorming dus. De politie moet samenwerken met het lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven. Dit vraagt niet alleen een aanpassing in de organisatiecultuur, die vooral gericht is op het 'boeven vangen' maar ook in de structuur. De organisatie moet de ruimte bieden met andere partijen te kunnen samenwerken. Mensen binnen de organisatie moeten de kennis en kunde in huis hebben te kunnen samenwerken met anderen, beleid te maken en uit te voeren.

Dit laatste geldt ook voor het lokale bestuur. Na het verschijnen van het rapport Samenleving en Criminaliteit (1985) kwam er een nieuwe beweging op gang: bestuurlijke criminaliteitspreventie. In het kader hiervan werden met behulp van stimulerings-subsidies in het gehele land (bestuurlijke) preventieprojecten opgezet. Dit

zijn projecten waarin, onder verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur, wordt samengewerkt tussen verschillende partijen van verschillende disciplines teneinde een of meerdere vormen van veel voorkomende criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. Vooral in de grotere gemeenten werden zogenaamde coördinatoren bestuurlijke preventie aangesteld, die zowel binnen de eigen organisatie als binnen het gemeentelijk grondgebied moesten zorgen voor een geïntegreerde aanpak van de criminaliteit.

Het OM werd ook betrokken in deze projecten. Dit vanuit de gedachten-gang dat het OM in de strafrechtken het repressieve sluitstuk levert aan een, in eerste instantie, preventieve aanpak van de criminaliteit. Van dit repressieve sluitstuk kan ook een preventieve werking uitgaan zowel naar de dader zelf als naar de potentiële daders (speciale en generale preventie). De organisatie van het OM was op een dergelijke aanpak niet berekend. Capaciteit, kennis en kunde ontbraken. Het parket Haarlem zocht in 1992 een

preventiefunctaris om dit hiaat op te vullen. Mijn onderzoekstage bij de politie Haarlem bracht mij voor een interview bij de staffunctionaris die criminaliteitspreventie 'erbij' deed. Hij wees mij op de plannen van het parket een preventiefunctaris aan te stellen. Zo kon het gebeuren dat ik in september als eerste preventiefunctaris bij het OM begon.

Een nieuwe functie: een uitdaging

De functie preventiefunctaris was twee jaar geleden een geheel nieuwe functie. Er waren wel enige gedachten over wat een preventiefunctaris moest doen, maar volledig uitgewerkt was dit nog niet.

Na een inventarisatie van preventieprojecten en aanspreekpunten bij politie en gemeenten binnen het arrondissement Haarlem en met het beleidsplan Strafrecht met Beleid in de hand leek het mij zinnig een beleids- en activiteitenplan (januari 1993) op te stellen. Hierin staan hoofd- en subdoelen van het parket met betrekking tot criminaliteitspreventie cq geïntegreerde aanpak van de criminaliteit omschreven. Tevens wordt daarin aangegeven wat de taak en rol van het OM in zijn algemeenheid en van de Officieren van Justitie en de preventiefunctaris.

Preventiefunctaris: plaats en rol

Als preventiefunctaris maak ik onderdeel uit van de staf van de Hoofdofficier van Justitie. De staf bestaat verder uit een staffunctionaris, een

politiebeleids-medewerker, een secretaresse Hoofdofficier en een documentaliste.

De preventiefunctaris is verantwoordelijk voor de interne coördinatie van preventie-activiteiten, dat wil zeggen de afspraken die door de Officieren van Justitie worden gemaakt in het kader van een geïntegreerd project. Een preventiefunctaris beschikt hierdoor over een helicopterview:

Wat mij vooral opvalt is dat ik als bestuurskundige kritisch heb leren denken.

overzicht van de projecten waarbij het OM betrokken is en overzicht van de activiteiten die buiten de organisatie plaatsvinden. De preventiefunctaris is centraal aanspreekpunt voor externe partners wanneer het gaat om het opzetten van projecten.

Signaleren van ontwikkelingen in aard en omvang van de criminaliteit, maken van keuzes, stellen van prioriteiten, adviseren van (Hoofd)Officier van Justitie bij het vaststellen van beleidsplannen, met externen overeenstemming vinden over de aan te pakken problemen en over hoe deze aange-

pakt moeten worden. Maar ook stimuleren van externe partners tot het opzetten en uitvoeren van preventieve maatregelen, beleids- en projectplannen schrijven, aanvragen van subsidies en evalueren van projecten zijn onderdelen van mijn dagelijks werk.

Bestuurskunde in de praktijk

Bij het uitoefenen van mijn functie maak ik veel gebruik van de kennis en kunde die ik met de studie bestuurskunde heb opgedaan. Inzicht in structuur en cultuur van organisaties, inzicht in het lokaal bestuur, kennis omtrent agendavorming, netwerkvorming, vergader- en onderhandelstechnieken, statische methoden, het schrijven van beleidsnota's, de beleidscyclus, politieke verhoudingen, de organisatie van departementen en de begroting. Het is een uitdaging om deze elementen zo goed mogelijk in de praktijk te brengen. Soms lukt het, soms ook niet. Maar dan weet je waarom het niet gelukt is en vaak had je het van te voren al voorspeld.

Wat mij vooral opvalt is dat ik als bestuurskundige kritisch heb leren denken. Aan de ene kant is dat goed: beslissingen die je neemt zijn weloverwogen. Aan de andere kant kan het het nemen van risico's belemmeren. Maar gelukkig is de wereld van de criminaliteitspreventie er een van denkers en doeners: ze vullen elkaar goed aan in de strijd tegen de criminaliteit.

Voor de Tweede Wereldoorlog bestond er nog niet zoiets als energie-beleid, terwijl energie toch een zeer belangrijke factor was tijdens beide Wereldoor-

logen. Dat is dan ook één van de redenen geweest waarom de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951 werd opgericht. De gedachten gang was dat wanneer landen in Europa zouden samenwerken op het punt van energievraagstukken, er zowel industriële als politieke stabiliteit zou ontstaan. In het geval van een tekort aan steenkool of andere energiebronnen, zouden landen nu niet meer ieder voor zich mogen handelen, maar moest de internationale gemeenschap dit oplossen.

Marjolein Toope

Ontstaan van oliecrises

Door de wederopbouw van Europa na de Tweede Wereldoorlog begon de economie van de diverse landen weer te bloeien. Dit creëerde een grote vraag naar energiedragers, wat op dat moment geen enkel probleem was aange-

zien er veel steenkool te vinden was in landen als Groot-Britannië, West-Duitsland en Frankrijk. Tot aan begin jaren zestig waren de Westeuropese landen vrijwel zelfvoorzienend in hun energiebehoefte. Het ontgingen van steeds oudere bodemlagen met daarin steenkool binnen de EGKS werd echter steeds duurder. Tegelijkertijd bo-

den landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika olie tegen lage prijzen aan, in onbeperkte hoeveelheden. Om aan de groeiende energiebehoefte te kunnen blijven voldoen, werd steeds meer olie geïmporteerd en gaven de Westeuropese landen hun zelfvoorzienendheid op. Ten tijde van de eerste oliecrisis in 1973 werd 62% van de

primaire energie geïmporteerd!

Met de oliecrises die plaatsvonden in de jaren zeventig werd op een pijnlijke manier ondervonden hoe afhankelijk het Westen zich had gemaakt van de Arabische landen. De olieproducerende landen, verenigd in de OPEC, produceerden opzettelijk minder olie om zo de olieprijs op te drijven. Het was duidelijk dat energiebronnen als een politiek wapen konden worden gebruikt. De enorme prijsstijgingen van olie brachten in het Westen economische, sociale en politieke instabiliteit.

Energiebeleid

Om in de toekomst verzekerd te zijn van energie, zijn er toen structurele aanpassingen op gang gekomen, die een lange-termijn-werking beoogden. Het volgende beleid werd in Europese landen ontwikkeld om weerstand te kunnen bieden tegen plotselinge, opzettelijke interrupties van de leveranciers.

1) Het diversificatiebeleid. Dit houdt in dat zowel gestreefd wordt naar diversificatie van energiedragers (lees: oliesubstituten) als diversificatie van leveranciers. Dit is een manier van risicospreiding die essentieel is om de kwetsbare belangrijke leveringen veilig te stellen.

2) Stabilisatie van verbruik en verbetering van de verdeling. Dit beleid dient om brandstoffen en energie te besparen door middel van het instandhouden van het huidige verbruiksniveau (geen exponentiële groei). Efficiënter met energie omgaan heeft top-prioriteit in alle Europese landen.

3) Alternatieve energiebronnen. Ontwikkeling van alternatieve energiebronnen zoals waterkracht, zonne- en windenergie. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheden om meer rendement uit aardgas en steenkool te halen.

4) Substitutiebeleid. De oliecrisis van 1973 bracht nucleaire energie weer op de voorgrond ter vervanging van olie in de elektriciteitsopwekking.

Ook schakelden veel olie- en gasgestookte fabrieken over op steenkool.

5) Coöperatie. Na de oliecrises werd het belang ingezien van een toenemende samenwerking tussen landen zowel in het verband van de Europese Gemeenschap (EG) als wereldwijd. De samenwerking bestond uit activiteiten binnen kaders van de EG, de OESO en zijn Nuclear Energy Agency en het International Energy Agency (opgericht in 1974 met als belangrijkste doelstelling een toekomstig evenwicht te creëren tussen vraag en aanbod).

Opkomst van het milieuvraagstuk

Vanaf de jaren tachtig is de vervuiling van ons milieu een steeds prangender issue geworden. Niets is zo dicht met die milieuproblematiek verbonden als de energiewinning en het verbruik. Dit probleem stopt namelijk niet bij de landelijke grenzen en vraagt om een internationale aanpak. Het internationale energiebeleid dat tot stand is gekomen tijdens de oliecrises, wordt steeds meer toegespitst op de milieuproblematiek, maar er is nog een lange weg te gaan.

Het grootste minpunt van fossiele brandstoffen is het eenmalige karakter van het verbruik. Over enkele decennia zijn de oliebronnen leeg en men verwacht dat de steenkoolvoorraden in de wereld nog hooguit een paar honderd jaar mee kunnen. Ook de schadelijke emissies die vrijkomen bij verbranding van fossiele brandstoffen vormen een groot probleem. Het is dus noodzaak dat er meer en betere alternatieven worden gevonden.

Momenteel wordt er in de EG zo'n 1130 MECU (miljoen ECU) uitgegeven aan onderzoek naar niet-nucleaire energie en zo'n 1475 MECU voor nucleaire energie. Helaas is tot nu toe gebleken dat de zogenaamde "renewables", de onuitputtelijke energiebronnen zoals zon, water en wind, ontoereikend zijn om in de totale energiebehoefte te voorzien. Een belangrijke peiler van het energie-onderzoek is daarom steenkool. Er zijn methoden gevonden om steenkool milieuvriendelijker te gebruiken bij elektriciteitsopwekking. Daarbij wordt een kolenvergassingsprocedé gebruikt,

waarbij steenkool wordt omgezet in synthetisch aardgas, hetgeen leidt tot een enorme reductie van schadelijke emissies.

Het enige grote alternatief voor steenkool is nucleaire energie. Vandaar dat er nog steeds veel geld beschikbaar wordt gesteld voor atoomenergie, ondanks politieke strubbelingen.

Energie en milieu

Milieuproblematiek staat nooit op zichzelf. Sociaal-economische belangen moeten ook behartigd worden en dit brengt altijd moeilijke keuzes met zich mee. Internationaal energie-beleid zal in de toekomst in dit perspectief steeds belangrijker worden. Helaas wil er nog wel eens op de korte termijn gedacht worden; olieprijsen zijn momenteel laag en de industrie heeft er dus geen behoefte aan om vernieuwingen door te voeren. Men is niet doordrongen van het feit dat de olie eens op zal zijn.

Ten tijde van de oliecrises in de jaren zeventig werd er enorm veel geld gestoken in research en ontwikkeling. Energie-onderzoek had prioriteit boven veel ander beleid, omdat het bepalend was voor de mogelijkheden voor economische ontwikkeling. Later, toen de olieprijs weer daalde als gevolg van het internationale energie-beleid, schoof het energie-onderzoek weer naar de achtergrond. Door de milieuvervuiling is er wel hernieuwde aandacht voor het energievraagstuk, maar lang niet zo intensief als tijdens de crises. De internationale gemeenschap moet blijkbaar weer 'ns wakker-geschud worden...