



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Bestuurskundige Berichten oktober 1997

Venema, P.; Ackerman, E.; Behr, C.; Hage, L.; Swinkels, B.

### Citation

Venema, P., Ackerman, E., Behr, C., Hage, L., & Swinkels, B. (Eds.). (1997). Bestuurskundige Berichten oktober 1997. *Bestuurskundige Berichten*, 12(4). Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234073>

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:3234073>

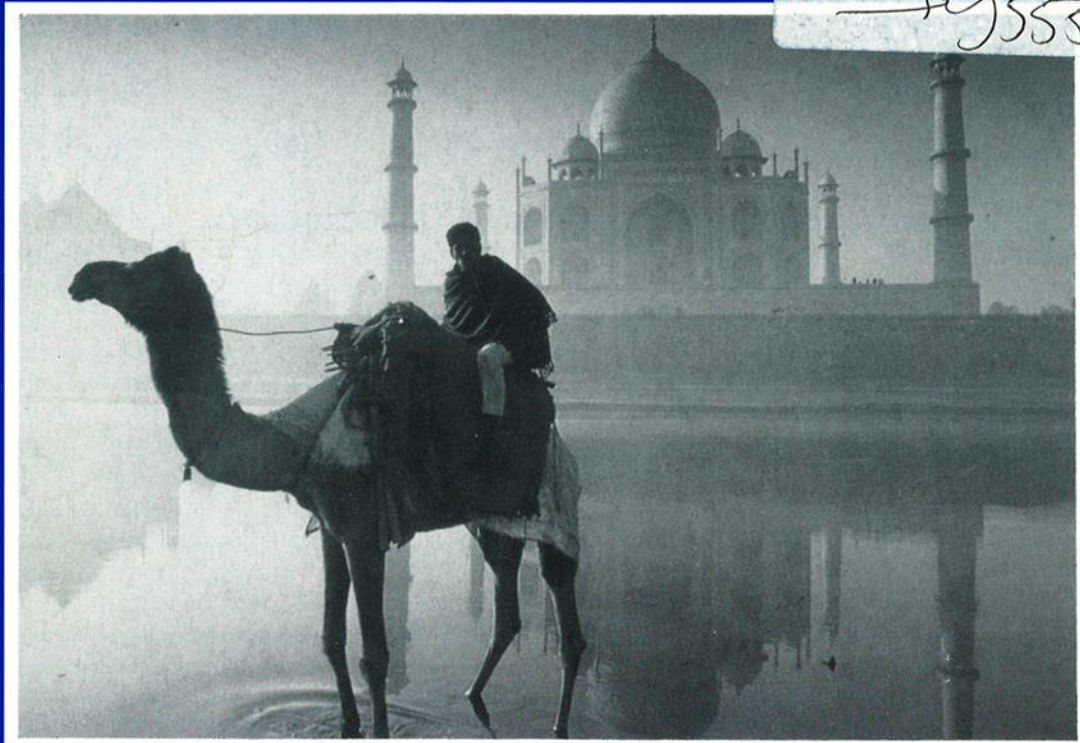
**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Bestuurskundige Berichten

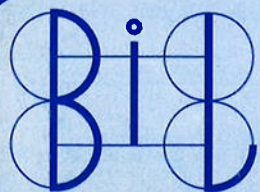
PORT BETAALD  
PORT PAYÉ  
LEIDEN  
PAYS-BAS

oktober 1997  
jaargang 12 nr. 4

Nederlands Bibliotheken & Leven  
~~Taco Scheltamestraat 5~~  
~~2597 CP Den Haag~~  
— P9555



*Een blik over de grens*



De Bestuurskundige Berichten is een officieel orgaan van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden

**RETOUR**

Reden van onbestelbaarheid  
Cause de la non-remise

<input type="checkbox"/> Onbekend	Inconnu
<input type="checkbox"/> Geweigerd	Refusé
<input checked="" type="checkbox"/> Vertrrokken	Parti
<input type="checkbox"/> Niet afgehaald	Non-reclamé
<input type="checkbox"/> Onvolledig adres	Adresse insuffisante
<input type="checkbox"/> Straatnaam/huisnummer/postbusnr. bestaat niet	Rue/numéro boîte postale/inexistant(e)
<input type="checkbox"/> Overleden	Décédé

Naam postmedewerker  
Nom agent postal  
**J. Meijer**

Postcode binnenlands retouradres  
**1401 K 97**

P. 4582 (versie 0294) - 44707  
ptt post

# Inhoudsopgave

Bestuurskundige Berichten jaargang 12, nr. 4 oktober 1997

De Indiase economie <i>V. Haket</i>	4
Eraasmoes toegèder! <i>P. Vermeulen &amp; E. Reij</i>	7
De aantasting van het primaat van de politiek <i>F.M. van der Meer</i>	9
Jaguar eet toucan (deel 1) <i>W.L. Becker</i>	11
De emu-criteria: vloek of zegen? <i>J.P. Venema</i>	14
Zelfportret <i>F. Jorna</i>	17
Keren oude monarchen terug in het nieuwe Oost-Europa? <i>B. Swinkels</i>	20
Spiegelingen <i>M. Rutgers</i>	24
Het personeelsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid <i>C. Behr</i>	25
Gelezen in...	27
Agenda	28

De Bestuurskundige Berichten is een officieel orgaan van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden.

# Voorwoord

Dit is al weer het laatste nummer van de twaalfde jaargang, maar het is ook het eerste nummer van het nieuwe collegejaar. Dat betekent dat de redactie er weer met frisse moed tegen aan is gegaan.

Zo is er in dit nummer onder andere aandacht voor de actuele problematiek in Oost-Europa, de Indiase economie en de bedreiging van het politieke primaat.

Natuurlijk zijn ook de vaste rubrieken er weer, zoals "Gelezen in..." en de column "Spiegelingen" van Mark Rutgers. Tevens hebben we weer een oude rubriek van stal gehaald: "Zelfportret", waarin je in dit nummer alles kan lezen over Frans Jorna.

Namens de redactie wens ik je veel leesplezier,

Laura Hage

## Colofon

**Redactieadres:** Bestuurskundige Berichten, p/a B.I.L., Postbus 9555, 2300 RB Leiden, telefoon 071-5273696, fax 071-5273979

**Hoofdredacteur:** L. Hage

**Redactie:** E. Ackerman, C. Behr, B. Swinkels, J.P. Venema.

**Lay-out:** L. Hage, B.J. Rienstra

**Redactieraad:** mr. M.A.P. Bovens, M.L. Gevers-Breusers, drs. F. Jorna, dr. F.M. van der Meer, dr. J. de Vries

**Druk:** Drukkerij Faculteit der Sociale Wetenschappen

**ISSN:** 0920-5772

**Copyright:** 1997 B.I.L.

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

**Abonnement:** Leden van de B.I.L. ontvangen Bestuurskundige Berichten gratis thuis. Voor niet-leden kost een abonnement f16,- per jaar. Dit dient te worden voldaan op bankrekeningnummer 56.65.22.357 t.n.v. de B.I.L. Leiden o.v.v. abonnement B.B. of op giro 9200 van ABN-Amro Leiden o.v.v. B.I.L., rekeningnummer 56.65.22.357; abonnement B.B.

**Kopy voor de redactie:** Als WP5.1 bestand op 3.5 inch HD/DD zonder enige opmaakcodes met een uitdraai

# De Indiase economie

V. Haket

In november zullen de onderzoekers van de Leids/Rotterdamse Stichting International Contract Research (I.C.R.) naar India gaan om daar contractonderzoeken uit te voeren. Natuurlijk heeft de I.C.R.-commissie zich goed voorbereid en heeft ze zich uitgebreid georiënteerd op India, haar bevolking en haar economie. Hieronder volgt dan ook een beschrijving van de Indiase economie.

In maart 1991 stond de Indiase regering voor een belangrijke beslissing. Door een toenemende schuldenlast was de kredietwaardigheid van India tot een dieptepunt gezakt, en de tegoden van de overheid waren nog maar toereikend voor drie weken normale import totdat het geld echt op was. De schulden waren enorm gestegen vanaf het begin van de jaren tachtig, onder andere door een vergroting van de overheidsuitgaven en hardere leenvoorwaarden vanuit westerse landen. Verandering leek onvermijdelijk, en de pas aangestelde regering Rao maakte graag gebruik van het nieuwe politieke klimaat in India. Liberalisering werd het credo, en het eerste wat daarvoor moest gebeuren was het creëren van een markt zonder belemmeringen of overmatige bescherming. Deze veranderingen werden gesteund door het IMF, die een grote lening aanbood om de hervormingen waar te maken. Westerse landen bekeken het proces van liberalisering met belangstelling en over het algemeen met goedkeuring.

Tot aan het begin van de jaren tachtig kon India alles behalve geliberaliseerd genoemd worden. De greep van de overheid op de economie was groot, en de belangrijkste economische sectoren waren in handen van de overheid. In de sectoren die wel aan particulieren werd overgelaten, werden kleine bedrijven sterk bevoordeeld boven grotere bedrijven. De import werd zo veel mogelijk beperkt door hoge invoerrechten, en uitgebreide subsidievoorzieningen moesten een zo hoog mogelijke export garanderen.

Zelfvoorziening was het ideaal. Na zoveel jaar afhankelijk te zijn geweest van buitenlanders tijdens de koloniale periode, werd er alles aan

gedaan om niet weer in die positie terecht te komen. Buitenlands kapitaal en buitenlandse kennis waren in principe welkom, vooral in latere jaren, maar de rol van buitenlanders in India moest beperkt worden tot een minimum. Dat gebeurde in de eerste plaats door het opstellen van uitputtende en ondoorzichtige regelgeving met betrekking tot nieuwe en bestaande bedrijven. Daarnaast moesten ondernemingen een groot aantal vergunningen aanvragen voordat ze toestemming kregen zich te vestigen. Veel ondernemers gaven na verloop van tijd op, en buitenlandse ondernemingen werden steeds zeldzamer in India. De ondernemingen die doorzetten en uiteindelijk een plaats in het Indiase bedrijfsleven vonden, waren nog niet van de overheid af. De controle bleef sterk, en de meest uiteenlopende bedrijfsbeslissingen, van het vervangen van machines tot het aantrekken van kapitaal, moesten aan een commissie worden gemeld voordat ze in praktijk mochten worden gebracht. (Veel van deze beperkingen gelden overigens ook voor Indiase bedrijven in de formele sector, zoals overheidsbedrijven en grote industrieën. De formele sector is relatief klein in India. Naar schatting 90% van de werknemers werkt in de informele sector, die zich kenmerkt door het ontbreken van contracten en goede arbeidsvoorwaarden. Het gaat hier om kleine, maar ook grotere (familie) bedrijven, landbouwbedrijven en een groot deel van de dienstensector).

Tijdens de groene revolutie die zich afspeelde in de jaren '60 en '70 leek het ideaal van zelfvoorziening realiteit te worden. Door de introductie van andere zaden en nieuwe gewassen werd een omslag in de Indiase landbouw veroorzaakt. De produktie per

hectare steeg enorm, en is sindsdien blijven stijgen, hoewel de negatieve effecten van de nieuwe methoden nu ook in volle omvang duidelijk worden. De nieuwe soorten hebben bijvoorbeeld veel meer bestrijdingsmiddelen nodig dan de gewassen die eerder gebruikt werden. Dit heeft in de eerste plaats geleid tot een vergroting van de ongelijkheid tussen arme en rijke boeren. Rijke boeren waren in staat de dure bestrijdingsmiddelen en investeringen te bekostigen en werden door de hogere produktie die de nieuwe gewassen opleverden rijker. Arme boeren konden zich de noodzakelijke investeringen niet veroorloven, terwijl ze meestal ook niet konden blijven werken met de gewassen die ze daarvoor gebruikten. Vaak waren de zaden van de eerder gebruikte gewassen bijna niet meer te krijgen omdat iedereen was overgestapt naar de nieuwe gewassen, en daarnaast leidde de sterk gegroeide totale produktie ertoe dat de opbrengsten die ze met het produceren van de traditionele gewassen op een klein stukje land konden behalen niet meer toereikend waren. Arme boeren werden hierdoor vaak gedwongen in dienst te treden bij een rijkere boer of werk te zoeken in de steden.

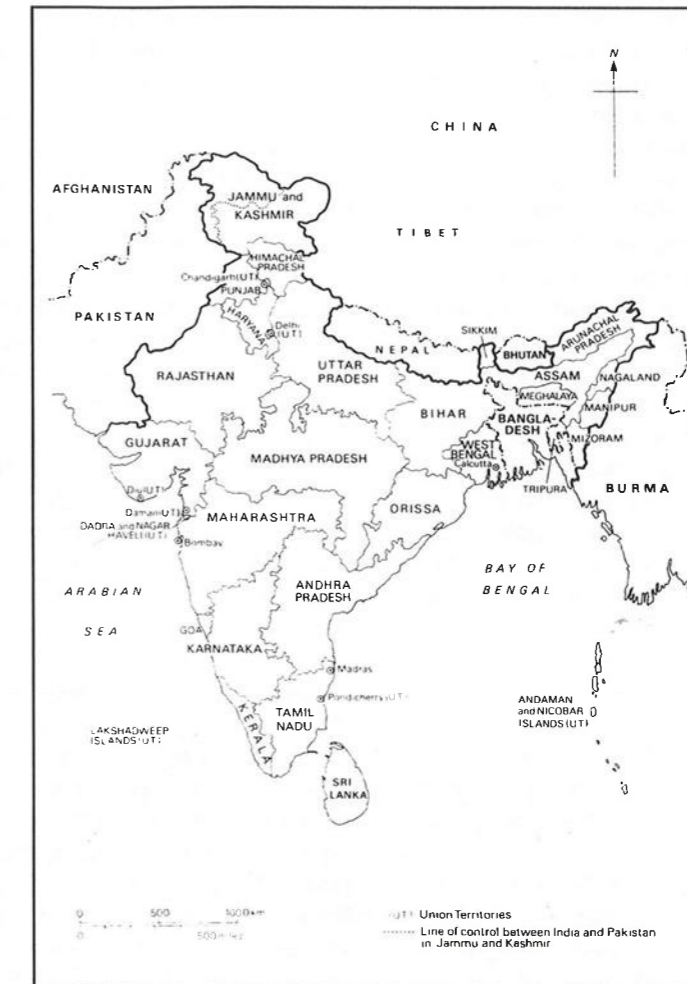
Een ander negatief gevolg van de groene revolutie waar in het verleden vaak aan voorbij is gegaan maar dat de laatste jaren meer in de aandacht komt, is de schade aan het milieu die het gebruik van bestrijdingsmiddelen en andere produktiemethoden oplevert. Grondwater en bodem raken in toenemende mate verontreinigd als gevolg van het gebruik van grote hoeveelheden pesticiden. Daarnaast raakt de bodem uitgeput door het constante beslag dat erop

gelegd wordt. Vaak is in eerste instantie een sterk stijgende produktie te zien, maar na verloop van tijd doet het omgekeerde proces zich voor en beginnen de opbrengsten te dalen. Op dit moment daalt de produktie en kwaliteit van de gewassen in veel sectoren door uitputting van het land.

De overheid lijkt zich dit probleem de laatste jaren meer dan voorheen te realiseren, maar de keuze tussen duurzame economische ontwikkeling met aandacht voor het milieu en de snelle economische resultaten die bereikt kunnen worden met minder milieuvriendelijke alternatieven lijkt tot nu toe in het voordeel van de laatste uit te vallen. Bestrijdingsmiddelen blijven sterk gesubsidieerd, en milieuvriendelijke initiatieven worden niet gestimuleerd. Dit laatste is overigens ook het geval in de meeste westerse landen.

De voorwaarden voor vestiging in India voor buitenlandse bedrijven zijn na de liberalisatie veel beter geworden. Sectoren waarin buitenlanders voorheen geen aandeel mochten hebben zijn opengesteld, en in sectoren waarin het aandeel van buitenlanders

beperkt moest blijven tot hoogstens 40% zijn de grenzen naar boven verlegd of opgeheven. Importbeperkingen zijn versoepeld en versimpeld, hoewel nog lang niet afwezig. Het zelfde geldt voor exportsubsidies. Deze zijn verlaagd en minder makkelijk verkrijgbaar, maar het blijft vooralsnog een belangrijk onderdeel van de Indiase economie. Sommige produkten, zoals bepaalde consumptiegoederen, zijn nog beschermd. Buitenlandse produkten uit de beschermde gebieden worden niet geïmporteerd uit angst dat de eigen industrieën onder de voet gelopen worden. Het aantal 'verboden sectoren' wordt wel steeds kleiner.



De liberalisering heeft opmerkelijke successen geboekt. De groeipercentages zijn met 7% hoger dan de groeipercentages die de meeste westerse landen in jaren hebben meegemaakt, en vooral de industrie presteert goed. Er komen meer bedrijven op, en bestaande ondernemingen lijken efficiënter te worden en behalen hogere winstpercentages dan voorheen. Dit laatste lijkt voornamelijk te danken aan de gedeeltelijke afschaffing van het systeem dat grote bedrijven sterk benadeelde ten opzichte van kleine bedrijven. Dit leidde ertoe dat kleine bedrijven er alles aan deden om maar klein te blijven, en innovativiteit en efficiëntie leek vooral nadelig te zijn, omdat bedrijven bij een te grote groei met ongunstigere voorwaarden te maken zouden krijgen, zoals meer regelgeving (bv. het garanderen van goede arbeidsvoorwaarden), meer controle, en vooral meer belasting (kleine bedrijven betaalden over het algemeen geen belasting).

Op dit moment lijkt vooral de hoogwaardige industrie goede toekomstperspectieven te hebben in India. Ondanks de enorme armoede (ongeveer 350 miljoen mensen hebben dagelijks niet genoeg te eten) en het relatief lage percentage geschoolden (35% van de mannen is analfabeet, en 65% van de vrouwen) is er een relatief groot aantal hoog geschoolden in India. Het lijkt erop dat veel van de mensen die wel de kans krijgen naar school te gaan ook kunnen doorgaan totdat ze een hoog onderwijsniveau bereikt hebben. Dit levert kansen op voor Indiase ondernemers. Het grote aantal Indiase computerspecialisten heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat er veel informatiseringsbedrijven van hoge kwaliteit in India gevestigd zijn. Dit zijn voor het merendeel bedrijven met een Indiase eigenaar.

De kansen voor een deel van de Indiase bevolking groeien, en het lijkt voor het eerst sinds lange tijd zo te zijn dat geld verdienen geen schande meer is. Traditioneel werd er weinig waarde gehecht aan geld verdienen, en werd er zelfs enigszins op neer gekeken. Voor de handelskaste, die op de derde plaats komt in de kaste-hierarchie, was het de passende manier van leven, maar andere kasten konden

zich er maar beter van houden. Deze houding lijkt te veranderen, in het bijzonder onder jongeren. De meeste van hen, ongeacht de kaste, komen er voor uit dat ze graag veel geld willen verdienen. Dit geldt overigens veel meer voor jongeren uit de steden dan voor jongeren die op het platteland wonen, hoewel ook de laatsten in toenemende mate (vaak tijdelijk en noodgedwongen) naar de steden migreren en in aanraking komen met de stadsmentaliteit.

Toch kan de liberalisering, ondanks positieve kanten, geen onverdeeld genoegen genoemd worden. De verschillen tussen mensen lijken de laatste jaren te groeien, net als de verschillen tussen de regio's. De Indiase middenklasse is aan het groeien en het lijkt erop dat daarmee tegelijkertijd een deel van de bevolking dat altijd al extreem arm en vrijwel kansloos was nu helemaal wordt teruggedrongen naar de grenzen van de arbeidsmarkt. Verreweg het grootste deel van de bevolking werkt in de informele sector met slechte arbeidsvoorwaarden en zonder zekerheid, en het ziet er niet naar uit dat de situatie voor deze groep snel zal verbeteren. Wel is het mogelijk dat met de opkomst van succesvolle bedrijven in bijvoorbeeld de informatiseringsector uiteindelijk een groter deel van de economische activiteit in de formele sector terecht zal komen. Dit zou betekenen dat meer arbeiders in de formele sector kunnen werken, en dat de arbeidsomstandigheden en de levensstandaard voor een deel van de arbeiders dat nu in de informele sector werkzaam is zou verbeteren. Of de opkomst van nieuwe sectoren en bedrijven ook daadwerkelijk tot een betere levensstandaard voor meer mensen zal leiden is op dit moment nog niet te zeggen. Het lijkt in ieder geval van belang om, naast enthousiasme over de successen van het huidige beleid, kritisch te blijven over de neveneffecten van liberalisering.

V. Haket  
Onderzoeker I.C.R. 1997

## "Eraasmoes toegèder!" (E. Mazzarolo)

P. Vermeulen en E. Reij

Wij, Paul Vermeulen en Edwin Reij, zijn twee vierdejaars studenten Bestuurskunde en hebben in het afgelopen semester gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op uitwisseling te gaan. Het Erasmus-netwerk biedt verschillende mogelijkheden om een buitenland-ervaring op te doen, maar wij hebben gekozen om naar Bergen in Noorwegen te gaan.

Het hele avontuur is begonnen in februari 1996 met het aanmelden en motiveren van je keuze. Door omstandigheden (dat spreekt voor zich welke?!) was het reeds twee weken voor vertrek zeker dat we inderdaad de reis konden aanvaarden.

In de nacht van 2 op 3 januari 1997 was het dan zover.....

### Eerste woordjes

Na een goed verlopen reis becroop ons een wat treurig gevoel. Uitgestorven was het complex waar wij het komende half jaar zouden vertoeven. Gelukkig was de omslag naar een positief humeur er al snel, want de eerste ontmoeting met de rest van de Erasmus-groep was al na een aantal dagen. Bij de kennismaking bleek dat er een grote variëteit aan

nationaliteiten was, waaronder Italianen, Spanjaarden, Amerikanen, Finnen, Fransen, Belgen en vele anderen. De twee weken durende introductie bestond uit een ochtendprogramma waarin we de eerste kennismaking

met de Noorse taal hadden en een middagprogramma dat iedere dag verschilde. Tijdens dit middagprogramma viel vooral een Italiaan op, die zijn eerste woordjes engels riep: "Eraasmoes toegèder!". De lessen Noors en met name ook de sociale contacten vielen dusdanig in de smaak dat we ons ter plekke inschreven voor een beginnerscursus gedurende het hele semester. Sånn, nå kan vi skrive og snakke litt norsk. Men, vi skal skrive resten av artikelen på nederlandsk!

### Bellen

De huisvesting was sober, maar goed. We zaten op een soort campus in Fantoft waar vrijwel alle Erasmusstudenten woonden. Fantoft is een klein plaatsje op 5 kilometer afstand van Bergen, de stad waar zich de universiteit bevindt. Behalve kamers waren er vele voorzieningen op het complex, zoals een

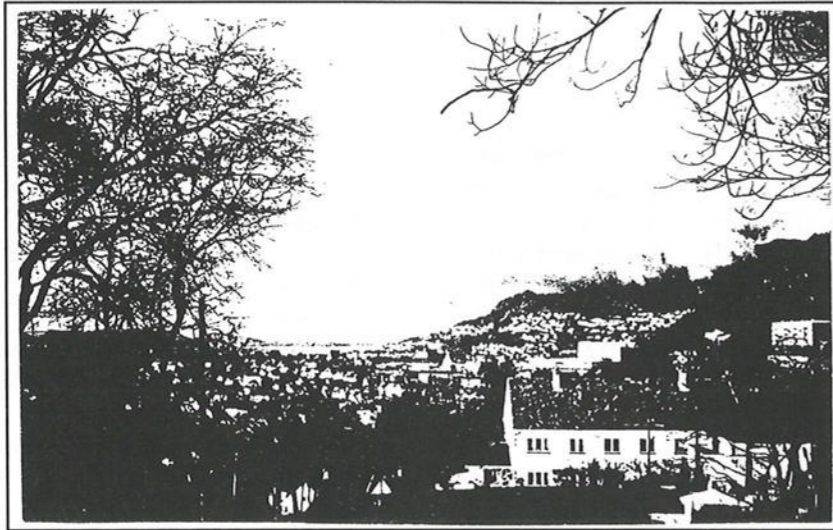
sportthal, supermarkt, postkantoor, receptie en een gelegenheid die als kroeg, eetcafé, disco en filmzaal dienst deed. De meest waardevolle faciliteit was het GRATIS (we zijn tenslotte Hollanders) intern bellen. Na enige weken



konden we spreken van een heus "intern telefoonboek". Regelmatig werd de telefoon als wekker misbruikt.

#### Vermoeid

Dat was dan het begin van een "gemiddelde" werkdag. Het dagprogramma voorzag meestal verder in een start met studeren. Vervolgens, afhankelijk van het vak, was er aan het begin of halverwege de middag college. Daarvoor moesten we dan met de bus naar Bergen, waar een kleine wandeling tegen een zeer steile heuvel er altijd voor zorgde dat je, ongeacht de zwaarte van het college, toch echt wel vermoeid was aan het eind van de dag. Vervolgens moest er gezorgd worden dat er iets gegeten kon worden. Afwisselend was de procedure daarvoor dat we ofwel zelf aan de kook gingen, ofwel dat we



onszelf uitnodigde voor een typisch gerecht uit een ander land. In de maanden mei en juni werd het pas na middernacht echt donker met het gevolg dat we de dinertijden gingen aanpassen aan onze Zuideuropaanse vrienden. Vrijwel dagelijks ondernamen we ook nog eens een sociale activiteit, d.w.z. dat we de voetbal uit de kast haalden, een film keken of een potje gingen klaverjassen. Op de werkdagen, 'moest' Paul ook nog wel eens echt werken in "Det Akademiske Kvarter". Dit is een cultureel studentenhuus dat helemaal draait op vrijwilligers, voor iedereen toegankelijk is en een paar duizend bezoekers per week ontvangt, die afwisselend voor een optreden, een maaltijd of een half liter bier komen.

Naast de werkdagen bleven er natuurlijk nog twee dagen over. Op deze dagen hielden wij de weersgesteldheid zeer goed in de gaten en besloten wij tot zes keer toe om de lange latten onder te binden in het nabijgelegen Voss.

#### Broodnodig(e)

Het is voor velen van jullie waarschijnlijk

moeilijk te bevatten, maar we moesten onze tempobeurs nog veilig stellen in het hoge noorden. Dit betekende concreet dat er gestudeerd moest worden, gelukkig kostte het weinig moeite om onszelf te motiveren, aangezien twee van de drie vakken bijzonder interessant waren. Hier waren wij wel content mee, omdat het engelstalige programma beperkt was tot drie vakken, die gezamenlijk goed waren voor onze broodnodige 21 punten. De eerste cursus droeg de titel "Governance and Environmental Quality" en richtte zich op de reactie van Westerse landen op 'de' milieuproblematiek. De tweede cursus had veel weg van

"Analyse van Beleid" en kende dan ook enige overlap. De derde cursus was weer een interessante en bestond uit colleges en veel discussies met de andere studenten, die afkomstig waren uit o.a. Tanzania, Bangladesh en Litouwen.

Deze cursus heet "Leadership in Organizational and Cultural Context" en eindigde half april al. De resterende weken waren bedoeld voor het voorbereiden van de tentamens en het schrijven van papers.

#### Wonderschoon

Eind mei was het laatste tentamen achter de rug en dat gaf ons de gelegenheid om nog een maand wat van Noorwegen en de rest van Scandinavië te zien. Gedurende de voorgaande periode hadden we al enige korte trips ondernomen, maar in een land met zó'n wonderschone natuur is het absoluut de moeite waard om nog een rondreis te maken. Vooraf zijn er al veel mensen geweest die ons verzekerden dat Noorwegen over een mooie natuur beschikt. Maar als je het met eigen ogen ziet val je werkelijk van de ene in de andere verbazing en iedere keer denk je weer dat je nou echt het mooiste hebt gezien. We hebben met de auto een drietal fjorden, watervallen en gletsjers bezocht, waarbij het rijden op zich al een belevenis was. Vervolgens zijn we met de trein nog naar o.a. Oslo, Stockholm en Kopenhagen

geweest. Al met al een zeer indrukwekkende ervaring rijker hebben we op 23 juni de thuisreis aanvaard. Een koffer vol met foto's, kleren, maar vooral veel herinneringen brachten wij mee terug naar het platte Nederland.

#### Slot

Hopelijk is in dit stuk naar voren gekomen dat wij het geheel als zeer positief ervaren hebben. Het is op vele vlakken een leerzame periode geweest, maar bovenal hebben we er een hoop lol gehad. Wij zouden dan ook iedereen

willen adviseren dat wanneer je ook maar een beetje in de gelegenheid bent je absoluut je kans moet pakken. Dit moet je gewoon zelf meemaken!

Dankzij de inspanningen van een Belgische student beschikken wij als Erasmusgroep zelfs over een homepage op internet. Het adres is: <http://win-www.uia.ac.be/u/dekeyser/bergen.html>

P. Vermeulen en E. Reij  
Studenten Bestuurskunde in Leiden

## De aantasting van het primaat van de politiek: een bedreiging van de democratische samenleving?

*F.M. van der Meer*

Van tijd tot tijd kan je er over in de kranten lezen: het primaat van de politiek wordt bedreigd. Kamerleden zijn bezorgd. Op de opiniepagina's van kwaliteitskranten worden gloedvolle debatten gehouden over de achtergronden van die bedreiging. Tevens wordt uit de doeken gedaan waarom de aantasting van het politiek primaat al dan niet gevaarlijk is. Ten slotte wordt aangegeven of en hoe de politiek het primaatschap kan herwinnen.

Het lijkt op het eerste gezicht een sympathiek streven dat herstel van het politieke primaat. Immers herstel van het politiek primaat bevordert slechts het democratisch gehalte van de samenleving. Wie kan daar nu tegen zijn? Maar is het dit ook in de werkelijkheid?

Laten we allereerst stellen, dat het niet zo eenvoudig is om aan te geven wat precies onder het primaat van de politiek is te verstaan. Zoals met zoveel populaire termen en uitdrukkingen wordt er van alles ondergeschoven. Onder politiek wordt veelal de volksvertegenwoordiging verstaan. Dit is een vrij 'enge' omschrijving van politiek. Het gaat bij deze beperkte omschrijving in de eerste plaats om de volksvertegenwoordiging op nationaal niveau en in het bijzonder de Tweede Kamer van de Staten-generaal. De positie van de Tweede Kamer wordt bedreigd en zou meer in

het bijzonder worden uitgehold. De Kamer zou niet meer het laatste woord (primaat) hebben in het politieke debat.

Wie bedreigt dan de positie van de Kamer? Hiervoor blijken meerdere daders verantwoordelijk te kunnen worden gesteld. In de eerste plaats is het uitvoerend bestuur te noemen: het kabinet en de ondersteunende ambtenaren. De gedachte is, dat met de groei van overheidstaken en de toegenomen complexiteit van het openbaar bestuur de machtsbalans tussen kabinet en Kamer is doorgeslagen naar de uitvoerende macht. Veel betogen over het politiek primaat bevatten pleidooien om de positie van de Kamer ten opzichte van het kabinet te verstevigen. Er moet meer afstand komen van kabinet tot volksvertegenwoordiging. Aanbevelingen als meer dualisme en minder monisme doen het goed. De Kamer

dient immers het laatste woord te hebben. Tegen een versterking van de positie van de Kamer is in principe weinig in te brengen en ik zal dit ook niet doen. Kijkt men echter naar de praktijk dan blijken de pleidooien en voorstellen slechts rituele bezweringen te zijn. Weinig voorstellen komen tot wasdom. Nog minder worden deze voorstellen in concrete handelingen omgezet. Ook het parse kabinet blijkt niet in staat om de verhouding tussen kamer en volksvertegenwoordiging fundamenteel te veranderen. Ook hier heeft de voorgenomen politiek-bestuurlijke vernieuwing weinig opgeleverd. Het parlement heeft zijn volgzaamheid ten opzichte van het kabinet behouden. Een eerste verklaring is, dat de kopstukken van de regeringspartijen met een enkele uitzondering (Bolkestein) in het kabinet zitten en niet in de Kamer. Het partijpolitieke zwaartepunt ligt bij de ministers. Het is dan geen kwestie van een onbuigzame (institutionele) vormgeving maar van een ontbrekende politieke wil (of cultuur) bij de volksvertegenwoordigers zelf.

Boven is gesproken van de macht van het kabinet en de ondersteunende ambtenaren. Vaak valt te horen, dat het probleem niet zozeer ligt bij de politieke bestuurders maar bij de ambtelijke ondersteuning. De positie van de ministers zou namelijk op hun beurt door de macht van (top)ambtenaren worden ondergraven. Lang geleden heeft de hoogleraar Crinca Le Roy gesteld, dat ambtenaren een vierde macht, naast de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten vormen. Hun machtsbasis zou gebaseerd zijn op hun deskundigheid en langdurige ervaring. Het overheidsbestuur zou in feite geen politiek maar een ambtenarenbestuur zijn. Al in de jaren '20 werd deze tendens door de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde gesignaleerd. Overigens liet hij zich hier niet negatief over uit, maar zag het als noodzaak voor een professioneel en kwalitatief hoogwaardig bestuur. Vanuit een oogpunt van democratische verantwoording zijn na de Tweede Wereldoorlog de nodige kritische geluiden geuit.

Al sinds jaren wordt gepoogd om de vermeende macht van (top)ambtenaren in te perken. De recente voorstellen van D66 in het concept verkiezingsprogramma over de departementale organisatie, de door Wallage bepleite instelling van zogeheten 'onderministers' en de roep van Te Veldhuis van de VVD om het aantal rijksambtenaren te beperken tot 10000 zijn slechts de laatste loten aan de stam. Ik wil niet inhoudelijk op deze voorstellen ingaan. Hoewel op te merken is, dat het laatste voor-

stel (de suggestie van Te Veldhuis) weinig consistent is vanwege de implicatie dat meer overheidstaken verzelfstandigd moet worden. Recentelijk heeft een kamerbrede meerderheid juist de aandacht gevraagd voor de aantasting van het primaat van de politiek als gevolg van de verzelfstandigingsoperaties.

Belangrijk is op te merken, dat er iets dubbels zit in deze kritiek op de zelfstandigheid en de macht van ambtenaren. Juist de politieke bestuurders hebben in het verleden topambtenaren een grotere mate van zelfstandigheid en daarmee macht geschonken. De keuze voor departementale bestuursraden en de toepassing van nieuwe managementconcepties als decentralisatie van het intern management en het contract management zijn slechts enige voorbeelden in deze.

Politieke sturing van het ambtelijk apparaat hangt uiteindelijk af van de politieke wil en capaciteiten van de bestuurder of het nu een minister of staatssecretaris is. Dit laatste te bewerkstelligen is veel lastiger en pijnlijker, dan ingrepen te propageren in de politiek-bestuurlijke structuur. Die structuurwijzigingen zijn met name gemakkelijk te zoeken in het ambtelijk apparaat. De 'schuld igen' worden dan buiten de eigenlijke kring van politici gevonden.

Maar niet alleen het kabinet en de ambtenaren schijnen het politiek primaat van de Kamer aan te tasten. Ook in de samenleving zelf zijn de nodige bedreigingen te vinden. Maatschappelijke organisaties als bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, milieu-organisaties houden zich bezig met de behartiging van collectieve belangen van burgers. Ze proberen het maatschappelijk debat en de uitkomsten daarvan te beïnvloeden. Dit kan in onderlinge samenspraak, waarbij voor de overheid een meer passieve rol is weggelegd. De besluitvorming in de overlegeconomie is daar slechts een enkel voorbeeld van. Maatschappelijke organisaties kunnen aldus concurrenten voor het openbaar bestuur worden. Daarnaast kunnen deze organisaties de overheidsbesluitvorming trachten te beïnvloeden door middel van participatie in externe adviesraden als de Sociaal Economische Raad. Consequentie is, dat de manoeuvreerruimte van Kamer en Kabinet wordt verkleind.

Is deze concurrentie met en de beperking van de manoeuvreerruimte van het overheidsbestuur 'erg'? Wordt het primaat van de politiek daardoor aangetast? Ja, indien men de beperk-

te opvatting van politiek als boven omschreven aanhangt. Toch is dit oordeel mijns inziens onjuist. Politiek vindt daar plaats waar keuzen worden gemaakt ten aanzien van collectieve (algemene) belangen. Wanneer we ons in eerste instantie beperken tot het openbaar bestuur dan vindt besluitvorming niet alleen plaats bij de rijksoverheid maar ook bij andere provincies, gemeenten, waterschappen en produkt- en bedrijfsschappen. Een wezenskenmerk van decentralisatie is een spreiding van macht en daarmee van het politiek primaat. Het is een vrij centralistische opvatting dat het politiek primaat uitsluitend bij het rijk en in het bijzonder bij de Kamer berust. Het berust tevens bij de algemene besturen van de eerder genoemde lichamen. Wanneer we iets

verder kijken dan zien we dat politiek zich niet alleen beperkt tot het overheidsbestuur. Ook organisaties van burgers hebben bij de vaststelling van de 'gemeenschappelijke zaak' een rol te spelen. Een centralistische opvatting van het politiek primaat van het rijk en de Kamer miskent, dat het democratisch proces zich niet tot de kamervloer beperkt. Evenmin is het zaak van alleen overheden. Politieke processen zijn in alle geledingen van de samenleving terug te vinden. Een deel van het politiek primaat berust daarom bij (organisaties van) de burgers zelf.

dr. F.M. van der Meer  
Werkzaam bij de vakgroep Bestuurskunde in Leiden.

## ○ Jaguar eet toucan (Deel 1)

W.L. Becker (1939) is de schrijver van de verhalenserie "Jaguar eet toucan". In deze reeks, waarvan de lezers van de BB iedere aflevering een episode kunnen lezen, neemt de auteur hen mee naar een land in Zuid-Amerika waar hijzelf enige jaren als ontwikkelingswerker heeft gewerkt. Dit na het afronden van een studie niet-westerse sociologie in Utrecht en Leiden. De verhalen zijn impressies van het leven, het bestuur en de bevolking.

*"Jaguar eet toucan" is nog niet eerder gepubliceerd. Wel verschijnt volgend voorjaar het boek "Coquette Cocotte" bij uitgeverij Ijzer.*

### El Comisario

De "comisario" is misschien geen echte commissaris, want hij heeft geen enkele ondergeschikte en zijn "corps" bestaat slechts uit één man: hijzelf. Maar omdat hij altijd een keurig uniform draagt, er steeds waardig en netjes uitziet, een revolver heeft en de wet moet handhaven is hij "el comisario" in de zeven gehuchten die zich loom verliezen in dit uitgestrekte gebied.

De meeste zaken regelen de boeren onder mekaar en de commissaris bemoeit zich er niet teveel mee, alhoewel er natuurlijk ernstige dingen gebeuren waarover hij wel verslag moet uitbrengen. Voor al die onderlinge vetes echter heeft het gezag niet zoveel belangstelling.

Het lagere personeel in Staatsdienst wordt

slecht betaald en moet ook nog eens regelmatig naar de hoofdstad, 300 km verderop, om het lage loon te pakken te krijgen, want vele omstandigheden bepalen of het op tijd beschikbaar is en ook daarom wordt het dikwijls in stukken en brokken uitbetaald.

De commissaris is eigenlijk in dienst van het Landhervormingsinstituut, een manasje van alles die in het opengehakte oerwoud niet alleen land toewijst, maar ook voor schooltjes, gezondheidsposten en politiewerk zorgt.

Het hogere personeel wordt regelmatig uitbetaald, maar dat heeft het geld ook dringend nodig voor de vele minnaressen en verplichtingen en kan moeilijk op het salaris gaan zitten wachten terwijl alle kosten gewoon doorlopen. De geldstroom in de lagere regio-

nen loopt daarentegen vaak stroef en dikwijls zijn de medewerkers gedwongen een week, twee weken, een maand soms, in de hoofdstad bij familie of kennissen of in een goedkoop en smerig logement door te brengen. Maar op de één of andere wonderlijke manier heeft dat lager kader geleerd om altijd wat geld te hebben, door te lenen, weinig uit te geven of ergens iets te verdienen. Door op de bonnefooi te leven, iets te potten, in de zon te liggen, mango's te eten die gratis aan de bomen hangen, een toevallige kennis te ontmoeten of God te verzoeken.

De hoofdstad lijkt op de commissaris te wachten. De kathedraal ligt tegenover het paleis en de kazerne aan de rivier, maar het is duivels moeilijk om ervan te genieten en niet de hele dag aan geld te denken en hoe die poen in je handen te krijgen.

"Naar wie zal ik morgen het eerst toegaan", denkt de commissaris, "de boekhouder of mijn baas", en hij piekert zijn kop suf, want hij vertrouwt ze geen van beiden.

Nu hij eenmaal naar de stad is gegaan om te zien hoe het met de uitbetaling staat is volhouden belangrijk, want het heeft weinig zin om zonder geld naar huis terug te keren. De schulden bij de kruidenier alias winkel van Sinkel zijn behoorlijk opgelopen en moeten worden betaald eer de eigenaar, die afzetter, je weer wat suiker, olie of zeep voor de volgende ronde wil leveren. Het bestaan is hier hard en speelt zich in korte rondes af. Het is maar al te vaak een worsteling met ziekte, dood en ondervoeding en men vraagt zich af: als deze mensen zo leven, hoe moeten ze dan sterven?

Als er om het loon gebedeld moet worden liggen de werkzaamheden natuurlijk stil. Door die duistere onderstroom echter, die machtige energie die het maatschappelijk leven beheerst, gaan de gebeurtenissen gewoon door. Functionarissen zijn immers een fluidum, een suggestie. Ze zijn een gewoonte geworden, zichzelf tot gewoonte geworden.

De commissaris is van een buitengewone fijngevoeligheid en speelt viool. Tegen het vallen van de avond, aan de rand van het woud - en in de gehuchten is alles aan de rand van het woud - kringelt een ragfijne melodie de lucht in; naar boven iets hoger zoekends. Iedere toon bevestigt de stilte die magisch op de achtergrond ligt. Tegen de zwarte bosrand die de eerste koelte schept. De lange schaduw, het purperen licht, de silhouetten van mannen, tabaksplanten en bananenbomen begeleiden de muziek van de commissaris. Een zuivere ziel trekt aarzeland de wereld in. De tonen pakken elkaar net op tijd op; de wereld

staat stil een alles is weer éven zoals het bedoeld is.

In de stad wordt een voortdurende strijd gestreden. Man tegen vrouw, hoog tegen laag, arm tegen rijk. Geld is schaars. Halleluja, in twintig jaar is de inflatie slechts drie procent geweest. Stabiliteit is het motto. Het is de waarheid en het taboe. De kranten bezingen dit ABC. De Tribune, de pappa van de nationale pers, prijst het. Daarbinnen heeft zich het volk van de experts genesteld. Een wolk uit alle richtingen toegestroomd en met de nationale elite de top van salarisgebouw vormend. Het geldverkeer wordt streng door de Centrale Bank in de hand gehouden. Haar bankbiljetten staan onder druk, maar er wordt niet bijgedrukt. Onder druk? Kadootjes, liefdesnestjes, reisjes, extra uitgaven, vragen om uitkering en vergoeding. In de echelons van het lager en lager-midden personeel wordt geleden. Ach, hoe vaak zijn ze niet de pineut, maar gelukkig kunnen ze 't een en ander wel eens verhalen op het arme volk. De commissaris zingt:

"O, ik wil niet dat je lijdt,  
ik wil niet dat mijn verdriet  
zich in je ziel nestelt  
omwille van mijn liefde".

De stad ligt ver van zee en oogt gepalmd en beschut tussen heuvels. De rivier stroomt er breed en rustig langs. Aan de overkant zie je, eindeloos, de vlakke. De heuvels die zich voortzetten naar het Oosten zijn bezaaid met dorpen. Kleurig, warm, roodgeleemd, dichtbegroeid. Twee heuvels, vlakbij de stad, heten de Tieten. Ze zijn rondgewelfd, zachtglooiend, zachtgetint en de nachten zijn er hitsig en zwoel. De commissaris heeft alle tijd. Zijn uniform ziet er perfect uit. De plooi altijd haarscherp in de pijpen. Zijn schoenen glimmen. Hij poetst ze of laat ze poetsen door één van de vele schoenpoetsertjes.

De minister van Binnenlandse Zaken deugt niet zo. De minister is bijna een keer geëxcommuniceerd omdat hij een conflict met de kardinaal over de benoeming van een bisschop had. Hij haalde wel bakzeil - hij mocht anders de kerk niet in bij het huwelijk van zijn dochter - maar in de hel komt -ie toch. En - dáárom niet - maar om de drie maanden verlengt die minister de noodtoestand, jaar in, jaar uit, omdat het land een democratische natie met een uitzonderingstoestand is en met alle landen goede contacten kan onderhouden.

Ondertussen is de commissaris in een een netelige positie geraakt. Hij stapte - "ja, ja", hoort hij na het beleefde kloppen - de kamer van de chef binnen en trof deze in onverbloemd flagranti aan. Er lag een knappe vrouw

op het bureau, wijdbeens, terwijl de chef de bureau - lieveling en schat steunend - juist aan zijn gerief kwam. Lingerie slingerde rond op het zwarte skyleer van het goedkope bankstel en de chef zal nu - betrapt voelt -ie zich - zijn macht laten voelen. Hij broemt in zichzelf: "Denk maar niet dat je praatjes kunt hebben, mannetje." Geen welwillendheid dus en voorlopig geen betaling. Ach commissaris!

De commissaris verbeidt zijn tijd en weet zich getroost omdat hij niet de enige is. Maar ja, een niet-betaalde secretaresse zit tenminste nog dicht bij het vuur en kan door een snelle wip de zaak bespoedigen. Hadtiemaar... De commissaris moet wachten. Hij bezoekt instanties en hoort praatjes aan. De ene keer is er dit, dan weer dat, maar geld is er niet. Niet beschikbaar althans. Hij houdt het twee maanden vol en wordt dan ziek. Hij krijgt bericht dat één van zijn kinderen aan de gevolgen van mazelen is overleden. Dat is niet zo vreemd in dit land, waar veel kinderen erg zwak zijn. Zijn vrouw wordt ongeduldig en z'n schoenen raken versleten. Hij heeft zwaar de pest in. Misschien duurt het al bij al wel drie maanden, want zonder geld doet de tijd er ook niet meer toe.

De commissaris keert terug naar huis en neemt de draad weer op. In ieder geval kan hij hier zijn stukje land bebouwen. De houtzagerij klaagt dat de boeren weerspannig zijn. Ze verzetten zich als er bomen op hun land worden gekapt. Wie zou die bomen beter kunnen kappen, wegslepen en tot planken verzagen dan de houtzagerij?

"Jawel", zeggen de boeren, "maar het zijn onze bomen, en als we voor jullie werken worden we niet eens betaald". Bij een ruzie wordt er dan ook één neergeschoten. De opzichter van de houtzagerij heeft natuurlijk uit zelfverdediging gehandeld: hij kan zich toch moeilijk laten afslachten? De kerels hadden hakmessen, machetes. Volgens de boeren worden zij geterroriseerd door de arbeiders van de zagerij.

Ja natuurlijk is dat zo, al vierhonderd jaar lang nu en dat zal nog wel even duren. De fabriek moet immers blijven lopen en de Minister van Binnenlandse Zaken heeft een contract met enkele buitenlanders gesloten. Zo zit het ongeveer in elkaar.

Terwijl de commissaris vroeger nog wel eens de kant van de boeren had gekozen is hij nu voorzichtiger. Niet dat hij zo erg verandert, helemaal niet, want hij probeert partijen nog steeds bij elkaar te brengen; maant de opzichter soms tot betaling. Maar meer dan vroeger ziet hij zich genoodzaakt om het recht te handhaven en de weerspannigheid van de boeren te bestrijden. 't Is volk dat onder barre omstandigheden leeft. Lijden is een dagelijkse ervaring voor ze en, fel als ze zijn, rijgen ze elkaar geregeld aan het mes.

Maar gelukkig. Het gaat nu weer wat beter met de commissaris. Twee maanden geleden werd hij naar de hoofdstad geroepen voor nieuwe instructies. Hij kon ook eindelijk zijn salaris innen en dat was hard nodig, want het water was hem tot de lippen gestegen.

---

WIL JIJ OOK EEN STUK VAN JOU HAND IN DE BB?????

DAT KAN.

JE KAN IN DE REDACTIE PLAATS NEMEN OF

VOOR 1 DECEMBER EEN ARTIKEL BIJ DE B.I.L.- KAMER INLEVEREN.

DIT MOET ALS WP5.1 BESTAND OP 3,5 INCH HD/DD ZONDER ENIGE OPMAAKCODES MET EEN UITDRAAI.

---

## De emu-criteria: vloek of zegen?

### Waarom zijn de convergentiecriteria vereist?

J.P. Venema

Over de convergentiecriteria voor toetreding van lidstaten tot de Economische en Monetaire Unie is al (te) veel geschreven. In een tweetal protocollen bij het Verdrag van Maastricht worden de vijf criteria vastgelegd (respectievelijk *Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten* en *Protocol betreffende de in artikel 109J van het verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap bedoelde convergentiecriteria*). De criteria staan in het kader:

#### De convergentiecriteria

- 1) inflatie: inflatietempo mag niet meer dan 1,5% liggen boven de gemiddelde stijging van de consumptieprijzen in de drie lidstaten met de laagste inflatie;
- 2) lange rente: de rente op langlopende staatsobligaties mag niet hoger zijn dan 2% boven de renteniveaus in de drie landen met de laagste inflatie;
- 3) vorderingssaldo: tekort moet beneden de 3% BBP liggen, tenzij het tekort in aanzienlijke mate en voortdurend daalt en dichtbij de referentiewaarde van 3% ligt, danwel dat de overschrijding van de referentiewaarde uitzonderlijk en tijdelijk is, en bovendien niet al te veel van de referentiewaarde af ligt;
- 4) bruto schuldquote: moet beneden de 60% BBP liggen, danwel in een bevredigend tempo naar de 60% norm toe bewegen;
- 5) wisselkoers: gedurende de laatste twee jaren zonder veel inspanningen binnen de 'normale' bandbreedte van het ERM moet blijven.

Goed beschouwd is voldoen aan deze criteria weinig zeggend en is de getalsmatige invulling ervan slecht onderbouwd. De getallen zijn arbitrair en zonder enige theoretische of empirische fundering. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de directe economische kosten en

baten beperkt zijn. En toch zijn de convergentiecriteria noodzakelijk! Maar waarom? In dit essay zal eerst de onzinnigheid van de criteria worden belicht, om vervolgens in te gaan op de noodzakelijkheid van de criteria.

#### De criteria zijn een vloek

Ook door voorstanders van de criteria wordt gezegd dat "Het arbitraire karakter van de criteria zonder meer kan worden erkend, zowel kwalitatief als kwantitatief." Op de criteria met betrekking tot het begrotingsgebied heeft de Nederlandse hoogleraar Bouter te Yale de frontale aanval geopend.

Bouter stelt dat de offers die volbracht moeten worden om aan dergelijke criteria te voldoen in geen verhouding staan tot de baten. Zijn eerste kritiek betreft het volkomen arbitraire karakter van de beide waarden: 60% schuldquote en 3% financieringstekort. Alhoewel in combinatie ze enigszins te verenigen zijn met een stationair evenwicht, is het natuurlijk volkomen absurd om een gemiddelde in het jaar 1990-1991 tot norm te verheffen en het getal van 3% is ook fantasievol. De getallen hebben geen enkele normatieve betekenis. Bouter schetst hiervoor een *veertien* economische argumenten. Een kleine greep uit de argumenten: de budgettaire politiek in de gemeenschap zal een deflatoire tendens kennen omdat de norm asymmetrisch is (hoger mag niet, lager wel); landen met een hogere groeivoet kunnen veilig een hogere schuldquote en hogere inflatievoet hebben (er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen de reële en de nominale rentevoet); er bestaat geen verband tussen beide normen en de manier waarop markten de kredietwaardigheid van een land beoordelen en budgettaire normen zijn nog noodzakelijk, noch voldoende, noch nuttig zijn om te voldoen aan de andere convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht.

Ook het inflatiecriterium heeft veel kritiek ontvangen. Het verlagen van inflatie (net als de schuldquote) is namelijk binnen de EMU gemakkelijker dan erbuiten. Dit omdat de regering van landen met een hoge inflatie geloofwaardigheid op monetair terrein missen. Dit verhoogt de rente die noodzakelijk is om de inflatie te verlagen, wat op haar beurt weer de werkloosheid verhoogt. Als deze landen lid zouden zijn van de EMU is het voor hen makkelijker om de inflatie te beperken. Het vaak gehanteerde argument dat landen moeten bewijzen dat zij echt een lage inflatie willen en daarvoor bereid zijn om offers te brengen snijdt geen hout. In de politiek is een ommekeer van 180° snel gemaakt. De huidige convergentie van de inflatieniveaus in de verschillende landen lijkt veelbelovend en goed, maar dat is voor een belangrijk deel te danken aan de slechte economische ontwikkelingen in de meeste continentale economieën.

Een andere criterium waar veel landen op dit moment aan lijken te voldoen is het niveau van de lange rente. Een sterk argument om niet al te veel waarde te hechten aan dit criterium is het feit dat de convergentie misschien slechts plaatsvindt vanwege het geloof in het doorgaan van de monetaire unie en niet omdat de economieën daadwerkelijk convergeren.

Het laatste convergentiecriteria betreft de wisselkoersen. Deze mogen niet te veel fluctueren. Belangrijkste reden om dit criterium onzinnig te noemen, is dat sinds het uit elkaar spatten van het EMS in september 1992 de normale bandbreedte is opgevoerd tot 15%. Het zegt dus weinig als een land gedurende twee jaar binnen de 'normale' bandbreedte blijft. Andere argumenten tegen dit criterium is dat de periode van twee jaar niet lang is. Met enig geluk en veel geld kan een land de stabiliteit kopen door de munt op de internationale wisselmarkten te steunen. Ten tweede is het voor sommige landen volkomen onduidelijk wat de 'juiste' wisselkoers is. Voor de verhouding tussen de Nederlandse gulden en de Duitse mark kan de koers tot drie cijfers achter de komma worden opgesteld, voor de verhouding tussen de Engelse pond en de Duitse mark voldoet elke waarde tussen de DM2.20 en de DM2.90.

Recent heeft De Grauwe van de Universiteit Leuven geschreven over de criteria en geconcludeerd dat de nominale convergentiecriteria een zeer beperkte theoretische fundering kennen en dat de nadruk meer moet komen te liggen op het versterken van het functioneren van de toekomstige monetaire instituten in de Europese Unie.

#### De criteria zijn een zegen

Misschien is het beter om in eerste instantie te kijken naar de beweegredenen voor de EMU. Een stabiel monetair en budgettair beleid zorgt voor een beter functionerende interne markt. De EMU elimineert wisselkoersonzekerheid en verlaagt daarmee de spanning binnen de interne markt.

Voor de verschillende criteria spreken een aantal monetaire argumenten. In de eerste plaats kunnen landen met een zwakke traditie op monetair terrein, door zich te conformeren aan de criteria, het vertrouwen winnen van de landen met een sterke discipline op monetair gebied. Ten tweede biedt de druk om aan de convergentiecriteria te voldoen gelegenheid om ingrijpende hervormingen door te voeren in een land. Ten derde gaat van de criteria een belangrijke signaalwerking uit, de deelnemende

landen kunnen en willen blijkbaar met de discipline van de EMU leven. Ten vierde is het natuurlijk goed om geen excessieve schuld, tekort, inflatie te hebben. Want dat is op de lange termijn niet op te financieren en zal een economie onherroepelijk in grote problemen brengen.

Economische argumenten zijn er ook. Het samenvoegen van meer gelijkende (in welk opzicht ook) economieën is gemakkelijker dan het samenvoegen van economieën waartussen grote verschillen bestaan. Het samenvoegen van meer vergelijkbare economieën is ook goedkoper. Het behoeft weinig argumentatie dat het opgaan in een monetaire unie van Duitsland en Nederland eenvoudiger en voordeliger zal zijn dan van Duitsland en Polen.

De derde en misschien wel belangrijkste groep argumenten voor de convergentiecriteria politiek van aard. In de eerste plaats vraagt de maatschappij om een min of meer objectieve lijst van afstreekbare eisen. Ten tweede biedt het lijstje de politiek ook een 'objectief' middel om landen uit te sluiten. Een derde belangrijke reden voor de criteria vormen de eisen van de landen om ze te hebben. Zonder de criteria was er geen sprake van dat de EMU door zou gaan. Dat het enigszins discutabele criteria heeft opgeleverd is dan jammer. Voldoen aan de criteria verzekert de EMU nog niet van een goede werking, daarom is op aandringen van vooral Duitsland een extra zekerheid ingebouwd in de vorm van het stabiliteitspact.

Concluderend lijkt het erop dat de criteria noodzakelijk zijn, maar niet voldoende. Convergentie op de criteria is een vereiste, maar vormt zeker geen garantie tot succes. Er komt niet voor niets een stabiliteitspact. Politieke redenen lijken de lijst van criteria beperkt te hebben tot deze.

#### De andere criteria

De convergentiecriteria omvatten alleen monetaire normen. Dat is niet zonder reden, deze zijn relatief eenvoudig aan te passen. Verkoop een grote publieke onderneming en de schuldquote wordt met enkele procenten verlaagd. De bruto schuldquote is voor veel landen dusdanig hoog (zeker als pensioenverplichtingen erbij worden opgeteld), dat het

verlagen ervan tot het gewenste niveau binnen twintig jaar onmogelijk is. Voor elke afwijking kunnen 'goede' redenen worden gegeven om ondanks, dat niet wordt voldaan aan dit criterium, toch deelname mogelijk moet zijn. Voor alle criteria geldt dat ook al vindt convergentie plaats gedurende een x aantal jaren (voor de EMU ligt de x bijzonder laag), dit weinig zegt over hoe doordacht het is om een monetaire unie voor de eeuwigheid aan te gaan.

In zijn bekende boek *The Economics of Monetary Integration* kijkt De Grauwe naar de kosten en baten van monetaire integratie. Daarvoor kijkt hij naar verschillen op een aantal terreinen: verschillen in voorkeur van landen voor wat betreft de inflatie en de werkloosheid; verschillen in structuur van de arbeidsmarkt; verschillen in groei en verschillen in fiscale systemen. Het lijkt niet meer dan logisch om ook deze elementen mee te nemen in de analyse van convergentie. Ten tweede is het goed om ook te kijken naar zaken die niet zo eenduidig in cijfers te vangen zijn, bijvoorbeeld convergentie van wetgeving. Natuurlijk is die mate van convergentie zeer moeilijk te operationaliseren, maar een groter bezwaar hiertegen is de waarschijnlijk zeer geringe politieke bereidheid in het opstellen van dit soort criteria.

#### Convergentiecriteria: een zegen in de vorm van een vloek

Deze conclusie lijkt een beetje vreemd. De convergentiecriteria zijn vrij arbitrair en onzinnig. Logisch gezien ligt het voor de hand om de criteria af te wijzen. Argumenten voor deze criteria zijn op monetair en economisch terrein aan te wijzen, maar zij hebben niet heel veel gewicht.

Het belangrijkste argument voor de huidige geformuleerde convergentiecriteria is de politiek. Alleen op basis van deze criteria kon men overeenstemming bereiken over het doorgaan van de EMU. Dat de criteria beperkt zijn tot monetair terrein (en dus relatief makkelijk te manipuleren) is natuurlijk geen toeval. Zo bieden ze tenminste voldoende flexibiliteit in het toetsen in hoeverre landen eraan voldoen.

J.P. Venema  
Student Bestuurskunde in Leiden

## ZELFPORTRET

### Ceterum censeo....

#### Frans Jorna

Een beroemd Romeins senator in de tijd van Carthaagse oorlogen besloot elke speech met de phrase "Ceterum censeo Carthago delendam esse". Vertaald: overigens ben ik van mening dat Carthago moet worden vernietigd. De goede man was in zijn tijd een roepende in de woestijn. Een zelfde gevoel bekruipt me terwijl ik mijmer over studie en nevenactiviteiten. Prestatie- en tempo-beurzen bekorten de studie. Het ledental van de studentenverenigingen daalt gestaag. Onder mijn tutorgroep-studenten merk ik dat er angst bestaat voor het combineren van studie en nevenactiviteiten. En toch - "overigens" - meen ik dat het een gemis is je studietijd af te ronden zonder dergelijke activiteiten - of het nu student-assistentenschappen, buitenlandse stages, korte onderzoekjes of andere aanverwante activiteiten betreft. Dat is in ieder geval mijn ervaring.

Mijn ervaring, dat wil zeggen, de ervaring van Frans Jorna - werkgroepdocent binnen de cyclus Inleiding Bestuurskunde in de propedeuse, daarmee ook tutor van een groep van vijftien eerstejaars, coördinator van de literatuurmodule Organisatie en management in het D-III, onderzoeker op het terrein van wetsimplementatie en lid van de redactieraad van het blad dat u nu leest.

Tussen 1988 en 1994 heb ik Bestuurskunde gestudeerd aan deze universiteit. Met een basisbeurs op niveau; gedurende zes jaar; een OV-jaarkaart die 7 dagen per week geldig was; en mogelijkheden te over om aan internationale uitwisselingen deel te nemen. Genoeg redenen dus om allerlei nevenactiviteiten te ondernemen. Binnen drie maanden werd ik dan ook redacteur van Bestuurskundige Berichten. Na twee jaar volgde één jaar BIL-bestuur, het studiejaar '90-'91. Het leverde wel vertraging op, maar ik had tenslotte zes jaar studietijd, zo redeneerde ik. Het oud-bestuur komt nog steeds bij elkaar, ongeveer één keer in de vier maanden. Het is verrassend om te zien hoe ieder een eigen weg is gegaan: sommigen werken bij organisatie-adviesbureaus, anderen zijn de automatisering ingegaan; weer anderen werken in het bankwezen, of bij internationale organisaties.

Na dit bestuursjaar gaapte het spreekwoordelijke gat. Na een aantal keuzevakken die helemaal niets met mijn studie van doen hadden (ook dat was nog mogelijk!) kwam Centraal-Oost Europa in mijn blikveld. Het IJzeren Gordijn was open gegaan en plotseling bleek Europa nog een helft te hebben die mij onbekend was. Prof. Toonen stelde mij in staat om gedurende drie maanden in Polen een taal cursus te volgen, gekoppeld aan een onderzoeksstage naar regionalisering binnen het Poolse openbaar bestuur. Op mijn stage volgden studiereizen naar Hongarije en Tsjechië, en daarna een afstudeerproject bij het Poolse ministerie van Buitenlandse zaken. Uiteindelijk stond ik op 1 september 1994 in het zweetkamertje, precies zes jaar na aanvang van de studie, en in het bezit van mijn bul en een tijdelijk arbeidscontract voor het ontwikkelen van een bestuurskunde-cursus voor het ministerie van Binnenlandse zaken.

Na nauwelijks drie maanden werd ik gevraagd een evaluatie te verrichten van de implementatie en effecten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ik herinnerde mij dat, toen ik in 1991 een aantal keuzevakken in het bestuursrecht had gevolgd, de reader voornamelijk bestond uit teksten over de wetsvoorstel Awb. De Awb bevatte algemene bepalingen over de relatie tussen bestuursorganen en belanghebbenden, vorm gegeven door middel van besluiten. Hiermee was deze wet het

belangrijkste studie-object van bestuursjuristen.

De evaluatie was een opdracht van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, die voor 1 januari 1997 aan het parlement moesten rapporteren over de gevolgen van de Awb. Mijn kennis van het bestuursrecht was ver weggezakt, en mijn uiteindelijke specialisatie sloot niet geheel aan op dit onderzoek, maar het project sprak mij aan: evaluatie van een wet waarvan de doelstelling is de relatie tussen burger en bestuur meer horizontaal, gelijkwaardiger te maken. Ik zei 'ja', werd uiteindelijk aangesteld, en ging aan de slag. Twee jaar lang werkte ik van deadline naar deadline; een begeleidingscommissie wilde regelmatig stukken zien waaruit voortgang bleek. Het moeilijkste van die twee jaar vond

brengen van mijn eigen voorkeuren en wensen. Zowel met mijn eigen begeleidingscommissie tijd tot tijd het meest

Uit de evaluatie geen directe relatie was bijzondere wetgeving en Awb, zoals mijn begeleidingscommissie het project dachten. of soortgelijke bijzondere op zeer verschillende gaan. De samenhangende organisaties leek samenhang werd in het niet onderzocht: a.



ik het in overeenstemming wensen en ambities met de van de opdrachtgever. begeleiders als met de hadden de vergadering van weg van onderhandelingen. kwam naar voren dat er tussen kenmerken van de implementatie van de ders en ik in het begin van Organisaties die een zelfde re wet uitvoerden, bleken wijze met de Awb om te met kenmerken van uitvoe- veel sterker te zijn. Deze evaluatie-onderzoek echter omdat het niet tot de op-

dracht behoorde, b. omdat het onderzoek hier niet op was ingericht en c. omdat de looptijd van het evaluatie-onderzoek te kort was om hierover een uitspraak te kunnen doen. Aangezien ik op dit punt graag verder onderzoek wilde verrichten, diende ik samen met mijn begeleiders een subsidie-aanvraag in die gehonoreerd werd.

Naast mijn onderzoek heb ik langzamerhand een aantal andere taken op me genomen. Begin 1997 vroegen mijn promotor en begeleider, prof. Bekke en Gerrit Dijkstra, mij te assisteren bij de ontwikkeling van de literatuurmodule Organisatie en Management, en deze in het studiejaar 1997-1998 te coördineren. In september is daar het tutoraat en de werkgroep Inleiding Bestuurskunde bij gekomen. Al met al een gevarieerd pakket van werkzaamheden, waarin mijn obscure bijvakken, mijn ervaringen uit mijn BIL-bestuursjaar en andere nevenactiviteiten goed van pas komen. Ik begrijp dat de prestatie- en tempo-normen studenten angst inboezemen. En dat het je zo hard mogelijk op de studie gooien een goede garantie voor succes lijkt. "Overigens ben ik van mening" dat het ook anders kan. Soms lijkt een nevenactiviteit nutteloos, weggegooid geld. De ruimte voor activiteiten is beperkter dan ooit. Zo'n activiteit toch doen kan echter op langere termijn een goede investering blijken. In mijn geval was het dat zeker.

F. Jorna

Werkzaam bij de vakgroep Bestuurskunde in Leiden.

*Men moet het denken bijbrengen,  
niet wat al gedacht is.*

C. Gurlitt



## Keren oude monarchen terug in het nieuwe Oost-Europa?

B. Swinkels

Voorjaar 1997. Terwijl er alom chaos heerst loopt een bijna twee meter lange man voor het eerst sinds lange tijd weer rond in zijn land. Als kind moest hij met zijn familie vluchten voor de Italianen die zijn land vlak voor de Tweede Wereldoorlog annexeerden. Na deze oorlog kwamen de communisten aan de macht en konden ze niet meer terugkeren. Koning Leka I is echter vastberaden de troon die zijn vader werd afgenomen weer te herstellen.

Of de inwoners van Albanië het daar mee eens zijn is nog maar de vraag.

Sinds de val van de muur en de ineenstorting van de communistische staten in Oost-Europa is de situatie er niet veel beter op geworden. Hoewel op kleine schaal enige verbeteringen zijn aangebracht, hoeft men maar aan bijvoorbeeld Rusland te denken om in te zien dat er nog een lange weg te gaan is naar een algehele verbetering van de levensstandaard. Veel Oost-Europese staten kampen met een verouderde economie. Er is veel werkloosheid, inflatie en de bevolking is er in een aantal staten nog slechter aan toe dan onder het communisme. Slechts een kleine groep weet vooralsnog te profiteren van de nieuwe vrije markt. Met het verdwijnen van de communistische machthebbers en het ontstaan van democratische regeringen waren de problemen nog niet voorbij. Vijftig jaar communisme heeft de identiteit van de mensen in niet geringe mate bepaald. De plotselinge overschakeling naar een vrije markt en de instroom van allerlei westerse nieuwigheden (waaronder de hamburgers en Franse frietjes van de hier welbekende onderneming met de gouden M.) zorgden voor een ware cultuurschok. De regeringen bleken niet in staat de economie in de hand te houden en de inflatie nam toe. Veel mensen kregen nog net genoeg geld om van te kunnen leven, laat staan om de peperdure westerse goederen te kopen.

Misdaad nam toe en sterk op de maffia lijkende organisaties drongen met hun invloed door in de hoogste regionen van de samenleving. Wie het nieuws bekijkt en de kranten leest kan

er zich een voorstelling van maken.

De inwoners van de Oost-Europese staten zijn dan ook op zoek naar methoden om hun landen weer op te bouwen en zij proberen daarbij een nieuwe identiteit te vinden, die onder het communisme veelal onderdrukt werd door de regeringen. Juist in deze periode komen in een aantal landen groepen naar voren met het idee hun ex-koning of een nakomeling weer op de troon te laten plaatsnemen, met als doel de eenheid en eigen identiteit van de bevolking te bevorderen.

Van de huidige staten in Oost-Europa telde voor de Tweede Wereldoorlog een aantal van hen een koningshuis. Dit waren Albanië, Bulgarije, Joegoslavië en Roemenië. Voor 1917 was Rusland een keizerrijk met de tsaar, de Russische titel voor keizer, aan het hoofd. Na de oktoberrevolutie in 1917 werd de tsaar door de communisten vermoord in 1918, waarna Rusland uiteindelijk een communistische staat werd. Nadat Russische troepen Oost-Europa van de Duitsers hadden bevrijd, vestigden zij overal communistische regeringen. Als gevolg hiervan moesten de koningen met hun families vertrekken. Velen van hen gingen in het westen in ballingschap.

Behalve het Russische keizerrijk, dat al eeuwenoud was, waren al deze koninkrijken nog relatief jong. Eind negentiende eeuw verloor het Turkse rijk, tot dan toe de heerser over

grote delen van de Balkan, langzaam maar zeker de macht over het gebied. Veel volkeren die al eeuwen onder het Turkse juk zuchtten, veroverden hun onafhankelijkheid en vestigden hun eigen staten.

Vrijwel al deze staten kozen voor de monarchie als staatsvorm. In Bulgarije werd in 1887 de Duitse prins Ferdinand van Saksen-Coburg-Gotha gevraagd koning te worden en na zijn acceptatie van het voorstel werd hij nog hetzelfde jaar gekroond. Ook Roemenië verzocht een Duitse prins de koningskroon te accepteren. Deze prins Karl von Hohenzollern-Sigmaringen was een familielid van de Duitse keizer Wilhelm II. Prins Karl was enigszins met Roemenië verbonden doordat zijn voorouders heren van Sigmaringen waren geweest. Ook hij accepteerde het voorstel en werd in 1881 gekroond tot koning Carol I. Al in 1866 was hij tot koning benoemd, maar omdat de Turken nog min of meer de baas speelden in Roemenië, moest eerst nog een verdere onafhankelijkheid bevochten worden. Hierbij speelde de prins een leidende rol.

In Albanië liep het anders. De Albanezen werden pas later onafhankelijk en hun nieuwe staat werd aan het begin van deze eeuw min of meer door de toenmalige grootmachten geschapen. In 1914, vlak voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, kregen de Albanezen de Duitse prins Wilhelm von Wied als koning opgedrongen. Al na een half jaar moest Wilhelm vertrekken uit Albanië na veel protesten en opstanden. Het land werd toen een republiek. Gedurende enige jaren wist Ahmed Zogu zich als sterke man op te werken. Hij werd eerst premier, toen president en liet zich in 1928 door het parlement uitroepen tot koning, waarbij hij de naam Zog I aannam.

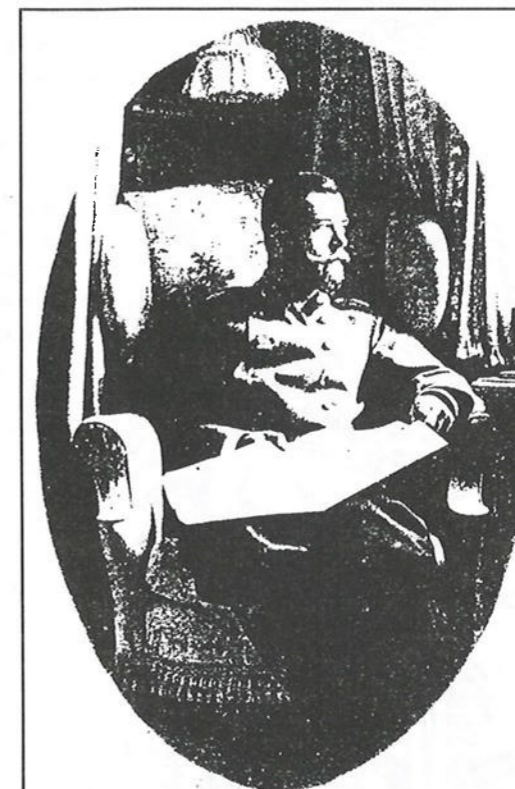
Het koninkrijk Joegoslavië werd na de Eerste Wereldoorlog gevormd uit gebieden van het voormalige Oostenrijks-Hongaarse keizerrijk die met de Servische staat werden samengevoegd. Na de Tweede Wereldoorlog kwa-

men de communisten aan de macht en verdween het koninkrijk weer. Gezien de huidige situatie in het voormalige Joegoslavië is het zeer onwaarschijnlijk dat hier ooit nog een koning terug zal komen. Hierdoor zal Joegoslavië verder buiten beschouwing blijven.

Het Russische keizerrijk was in 1917 ten val gekomen na de revolutie, waarna tsaar Nicolaas II en zijn gezin in 1918 werden vermoord, zoals al eerder vermeld. In Bulgarije overleed in 1943 koning Boris III, waarna zijn minderjarige zoon Simeon II onder regentschap zou komen

totdat hij meerderjarig werd. In 1946 besliste 94% van de bevolking, in een door de communisten uitgeschreven referendum, dat zij geen koning meer wensten. Alhoewel de uitslagen door de communisten sterk gemanipuleerd waren, zag Simeon de bui al aankomen en vertrok.

De laatste koning van Roemenië, Mihai, werd in 1947 door de communisten gedwongen om af te treden. Hij vestigde zich in Zwitserland. Koning Zog I had Albanië al in 1939 moeten verlaten toen de Italianen het annexeerden. Toen na de Tweede Wereldoorlog de communisten ook hier aan de macht kwamen kon hij niet meer terugkeren. Hij overleed in 1960 in Londen, waarna zijn zoon Leka zichzelf uitriep tot koning.



Tsaar Nicolaas II van Rusland  
(staatsarchief Moskou)

De vraag blijft nu of en hoe deze ex-monarchen een rol kunnen spelen in hun land. Allereerst zal een meerderheid van de bevolking zich voor herinvoering van de monarchie moeten uitspreken. In Albanië heeft Leka wel enige steun, maar geen meerderheid. Ex-koning Mihai van Roemenië verkeerd in dezelfde situatie. In Bulgarije is nog weinig te horen over een eventuele terugkeer van de monarchie en, in tegenstelling tot Leka en Mihai, heeft Simeon niet aangegeven ooit terug te willen keren. Zelfs in Rusland is een groep die de terugkeer van de tsaar wenst. Doordat er geen directe nakomelingen van de Russische

keizerlijke familie zijn, is het lastig te bepalen wie er het meeste recht op de troon heeft. Verschillende kandidaten hebben zichzelf, wijzend op vage verwantschap met de familie, al naar voren geschoven. Een voormalige officier van de vroegere Sovjetmarine heeft zich al zovast maar tot tsaar uitgeroepen en heeft zich in Sint Petersburg gevestigd. Niemand neemt hem echter serieus. Overigens is het wel opmerkelijk dat, hoewel slechts een kleine groep de terugkeer van de tsaar wenst, dat de Russische regering de keizerlijke adelaar met de kroon als staatswapen voert. De adelaar staat zelfs op de presidentiële standaard. Of dit een hang naar het verleden uitdrukt of de persoonlijke smaak van president Jeltsin is, moeten we nog afwachten.

Pogingen om weer wat van de eigen identiteit van voor het communisme terug te halen, zijn in veel Oost-Europese staten te zien. Of een terugkeer van oude koningen daar deel van uitmaakt valt nog te bezien. Het overgrote deel van de inwoners is nog tegen een herinvoering van de koningshuizen, wat ongetwijfeld te maken heeft met het feit dat veel oude koningen in de Tweede Wereldoorlog de kant van Nazi-Duitsland kozen. Ook op het gedrag van sommige ex-koningen valt nog wel wat aan te merken. Zo werd Leka zijn ballingsoord in Spanje uitgezet omdat hij zich met verboden wapenhandel bezighield.

Een eventuele terugkeer van de koningen zou voor de desbetreffende landen een voordeel kunnen zijn indien de nieuwe (oude?) koning over een sterke en charismatische persoonlijk-

heid bezit waarmee hij de bevolking kan verenigen op hun weg naar de inrichting van een nieuwe democratische staat. De tegenvallende optredens van premiers en presidenten heeft bij veel mensen het vertrouwen in de regering en de hoop op een nieuwe toekomst sterk doen afnemen.



Koning Boris III van Bulgarije

Een koning die over zo'n sterke persoonlijkheid beschikt kan het vertrouwen in eigen kunnen en in de toekomst bij de bevolking herstellen. Want veel meer dan gekozen premiers en presidenten, die om de zoveel jaar gekozen moeten worden, kan een koning een blijvende stempel drukken op de identiteit van de bevolking. Immers, presidenten en premiers blijven voor relatief korte perioden op hun positie, waarna de volgenden het weer heel anders kunnen gaan aanpakken. Een koning, die meestal wel enige decennia regeert, kan de zelfde boodschap blijven uitdragen en zo de bevolking zekerheid en stabiliteit bieden. Als de monarchiëen op dezelfde wijze als in West-Europa worden vormgegeven, waarbij de regering het eigenlijke bestuur in handen heeft en de koning(in) als staatshoofd functioneert, hangt natuurlijk veel af van de wijze waarop de regering werkt. De koning kan dan echter wel als "rots in de branding" functioneren voor de bevolking en hen misschien eensgezind mobiliseren om de eenheid in het land te bewaren. Op deze wijze

heeft de koning een soort van stabiliserende werking binnen zijn land, waardoor de regeringen zich bewust blijven van de bevolking door wie ze gekozen zijn.

Er zijn voorlopig nog geen tekenen waar te nemen die erop wijzen dat de ex-koningen die terug willen keren een sterke en charismatische persoonlijkheid bezitten die een positieve invloed zou kunnen hebben en hun land naar een nieuwe toekomst kunnen leiden. Ook is het nog maar de vraag of en in hoeverre de ex-koningen zich binnen de grenzen van de

parlementaire democratie willen begeven. Velen van hen regeerden voor de Tweede Wereldoorlog met vrij veel, zo niet alle, macht. Gezien de aspiraties van bijvoorbeeld Leka valt het nog te bezien of de troonpretendenten met een vrijwel geheel ceremoniële functie genoeg willen nemen.

Concluderend is het dus nog maar de vraag of er bijvoorbeeld een nieuw koninkrijk Bulgarije

zal ontstaan. Kijkend naar de geringe aanhang bij de bevolking en de vaak wat twijfelachtige reputatie van de ex-koningen, zal er niet zo snel een overweldigende steun voor hen ontstaan die de regeringen ertoe zal brengen een nieuwe monarchie in te voeren.

B. Swinkels  
Student Bestuurskunde in Leiden.

## SPIEGELINGEN

Mark Rutgers

Onvermijdelijk komen man/vrouw verhoudingen in het openbaar bestuur met enige regelmaat aan de orde. Te vaak houdt dat in dat weer eens geturfd wordt hoeveel mannen en vrouwen er werken en wordt geconstateerd dat het probleem bij de vrouwen ligt. Aandacht voor meer substantiële vragen over de inbreng van mannen en vrouwen in het bestuur zijn vrij zeldzaam. Die denkbeelden zijn helaas al snel genegeerd als 'feministisch' en berustend op een te beperkt, eenzijdige mensbeeld (alsof dat niet zo is bij Taylor, Weber of Minzberg).

Nu is aandacht voor de bijdragen van vrouwen aan het openbaar bestuur niet nieuw. Er zijn dan ook altijd wel vrouwelijke top bestuurders (vorsten) geweest, maar hun ministers, raadsheren, enzovoort, waren (en zijn) vrijwel zonder uitzondering mannen. En zelfs dan; één van de weinige vrouwelijke Egyptische farao's (Hashepsut: circa 1520-1483 v.o.), liet zich op een gegeven moment als man afbeelden.

Een fraai voorbeeld van het (vrouwonvriendelijke) verleden van de bestuurskunde biedt Henry Taylor (nee, niet Frederick). Deze engelse auteur schreef in 1836 *The Statesman*. Het boek bevat veel aardige - soms ook sarcastische - tips voor de aanstaande bestuurder. Daarin treffen we ook een hoofdstuk getiteld: 'Concerning the Age at which a Statesman should marry, and what manner of Woman he should take to Wife' (herdruk 1992: p.89-93). En ja hoor, al onze bange vermoedens worden daar bewaarheid: Niet alleen is het ongehuwde leven een 'sad anti-climax' en verdragen liefde en zaken elkaar slecht, maar het huwelijk is bevorderlijk voor de carrière. De eigenschappen van de gewenste partner (een partner van het zelfde geslacht is natuurlijk ondenkbaar - althans op papier) overtreffen elk stereotype: Niet alleen moet een vrouw van het huis een rustplek maken voor haar echtgenoot, maar "She should be pleasing to his eyes and to his taste.", en; "He should look for a clear understanding, cheerfulness, and clarity of mind, rather than gaiety or brilliance..." (p.91). Voorwaar, dit weerspiegelt de moraal die straalt uit Jane Austen's boeken. Zelfs al zijn haar heldinnen zelfstandig en doen ze in intelligentie niet onder voor mannen, de rollen zijn glashelder. Wie kent niet (n.b. dit is dus een *argumentum ad populum*) de opening van *Pride and Prejudice*: "It is a truth universally acknowledged, that a single man in possession of a good fortune, must be in want of a wife.". En natuurlijk, ook het omgekeerde geldt: Taylor adviseert de minder welgestelde jonge man die bestuurder wil worden een rijke vrouw te trouwen. Slecht op één punt is er hoop: als moet worden gekozen tussen liefde of de zaak, is het de eerste die dient te winnen (let wel, de echtgenote moet natuurlijk niet verlangen dat haar man meer thuis is dan zijn werk toestaat).

Is er niks beters te vinden? Ja zeker wel, John Stuart Mill schreef al in de 19<sup>e</sup> eeuw een vurig pleidooi voor de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen in politiek en maatschappij - dus ook in het bestuur (*The Subjection of Women*, 1869). Maar ja, dit boek wordt niet tot de klassiekers in de bestuurskunde gerekend (Mill's *Representative Government* soms wel)

Zelfs veel verder terug in de tijd zijn interessante beschouwingen te vinden. Indrukwekkend is bijvoorbeeld Baldassar Castiglione's *Il libro del Cortegiano* ("Het boek van de hoveling") uit 1528. Het beschrijft vier avonden waarop een gezelschap, bij wijze van verstrooiing, over de volmaakte hoveling debatteert. De voorzitter is een vrouw. Nadat twee avonden de deugden van de hoveling zijn verkend (verstandig, goed gebouwd, een volleerd ruiter, vaardig in vele sporten - behalve de 'postenmakerij' van grondturnen en koorddansen - maar ook welsprekend en humoristisch), komt op de derde avond de volmaakte edelvrouw aan de orde. Er is duidelijk sprake van een controverse tussen de (mannelijke) deelnemers: de vrouwen haters versus de vrouwen verheerlijkers. Ook hier weer vertrouwde vooroordelen. Zo stelt iemand: "... zo past de vrouw een zekere zachte, verrijnde tederheid, met iets van vrouwelijke lieftaligheid in al haar bewegingen, waardoor zij, wanneer zij

loopt of staat of wat dan ook zegt, altijd blijk geeft een vrouw te zijn en niets weg te hebben van een man." (p.184/5) Dat neemt niet weg dat geestelijke eigenschappen voor de vrouw even belangrijk als voor de man worden gevonden en dat ook zij sport, de wapenen, paardrijden en de jacht dient te bedrijven. Maar, een duidelijk twistpunt is de vraag in hoeverre een vrouw kan besturen. Helaas, wordt dit afgedaan als een onderwerp dat buiten het debat valt (het betreft niet de edelvrouw, maar de vorstin). In tegenstelling tot Taylor's tekst, kan dit debat gemakkelijk worden herschreven als een discussieavond van de B.I.L. anno 1997. Het is verrassend te lezen dat ideeën over de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen niet perse recent zijn: "Zoals ... het ene stuk hout niet op volmaakter wijze hout kan zijn dan het andere, zo kan de ene mens niet volmaakter mens zijn dan de andere, en dus is de man niet volmaakter dan de vrouw, waar het zijn substantie aangaat, want beider vallen onder de soort *mens*, en datgene waarin de een verschilt van de ander is bijkomstig en niet wezenlijk." (p.191). Baldassar besluit met de vierde avond waarin de hoveling als leermeester van de vorst centraal staat.

Dat brengt ons tot de slotvraag welke bestuurskundige een vijfde avond beschrijft waarin (alsnog) 'de vrouw als bestuurder' aan de orde komt, of is het werkelijk zo dat bestuurskundige inzichten sekse neutraal zijn?

## HET PERSONEELSBELEID VAN DE NEDERLANDSE RIJKSOVERHEID

C.Behr

Tegen de achtergrond van de Tweede Wereldoorlog zag de Nederlandse rijksoverheid zich gesteld voor de taak van wederopbouw en herstel. Behalve het stimuleren van een snelle economische groei werd tevens de fundering gelegd van een nieuw sociaal zekerheidsstelsel. Deze ontwikkelingen hadden ongekende consequenties voor de omvang en de bemoeienis van de overheid in de samenleving.

Nadat de economische recessie van de jaren zeventig nog eens duidelijk maakte dat de overheid geen grip had op maatschappelijke ontwikkelingen, werd de discussie over de plaats van de overheid in de maatschappij nieuw leven in geblazen. De focus lag op kwaliteit en efficiency en, omdat de overheid zeer arbeidsintensief is, volgden er veranderingen in het door de overheid gevoerde personeelsbeleid.

De positie van de ambtenaar is de laatste jaren veranderd door de "normalisatie van de ambtelijke rechtsverhoudingen"[1]. Deze normalisatie

had als doel het gelijkrekken van de positie van de ambtenaar met de positie van een werknemer in de private sector. Dit heeft zijn uitwerking gehad op de wijze waarop voor o.a. arbeidsvoorwaarden, pensioenen en medezeggenschap overleg wordt gevoerd. Veranderingen die de minister van Binnenlandse Zaken wil doorvoeren kunnen nu alleen doorgang vinden als de meerderheid van de werknemersorganisaties instemt. Verder heeft de overheid zich gericht op inkrimping van het personeelsbestand. De 'Grote efficiency operatie' die in de jaren tachtig door het kabinet Lubbers werd ingezet is daar een voorbeeld van. Het beleid

was gericht op het verminderen van het aantal ambtenaren door middel van privatisering en vacaturestops.

Vele zaken op het gebied van het personeelsbeleid zijn gedecentraliseerd. Zo regelt ieder departement bijvoorbeeld zelf de personeelsvoorziening. Sinds de efficiency-operaties worden leegstaande vacatures zoveel mogelijk intern vervuld. Hierbij worden vacatures niet alleen binnen de desbetreffende dienst bekend gemaakt, maar ook bij andere departementen. Pas wanneer dit niet lukt gaat men op de 'externe' arbeidsmarkt kijken voor geschikte kandidaten. Ondanks dit beleid laten cijfers uit 1995 zien dat de interne mobiliteit niet groot is: het aantal van 639 ambtenaren die van departement wisselden tegen het aantal van 6567 'nieuwkomers'. [2]

Het verminderen van de arbeidskosten werd niet alleen bewerkstelligd door middel van het afslanken van het personeelsbestand, maar ook door een matiging in de lonen. Vóór 1993 werden de salarisonderhandelingen gevoerd door de minister van Binnenlandse Zaken en de vakbonden. Nu is ook dit onderdeel gedecentraliseerd. De verschillende sectoren zijn hier; de rijksoverheid, de provincies, de gemeenten, defensie, politie, onderwijs en de waterschappen. Vanaf 1959 volgden de ambtenaren het trendsysteem, waarbij hun salarissen de ontwikkelingen volgden in de private sector. Van deze automatische koppeling is echter geen sprake meer. Wel is in 1988 de mogelijkheid ingevoerd tot beloningsdifferentiatie. Hiermee wil de overheid voor 'moeilijk verkrijgbaar' personeel een baan bij de organisatie aantrekkelijker maken.

Ook de rechtspositie van de ambtenaar is onderdeel van de discussie rondom de omvang van de overheid. De overheid heeft te maken met hoge kosten van wachtgeldregelingen voor overtollig personeel. Om deze kosten te beperken zou de overheid goede mogelijkheden moeten hebben tot herplaatsing van personeel. Om de mobiliteit te bevorderen

worden de hoge ambtenaren dan ook niet meer voor een bepaalde functie aangenomen, maar in algemene dienst. Naast deze ontwikkeling is ook een groter gebruik van deeltijd- of tijdelijke arbeidsovereenkomsten zichtbaar.

Ook het terrein van opleidingen heeft te maken gekregen met de drang naar privatisering. In 1992 werd het Rijksopleidingsinstituut geprivatiseerd. Hiermee werd de centrale coördinatie van opleidingen losgelaten. De departementen zijn vrij om zelf te bepalen wat zij aan opleidingen uit wil geven. Er zijn dan ook grote verschillen in opleidingsuitgaven tussen de ministeries onderling. Zo geeft het ministerie van Sociale Zaken vier keer meer uit dan het ministerie van Algemene Zaken.

De bovenstaande korte schets van het personeelsbeleid laat zien dat personeelsmanagement bij de rijksoverheid een nieuwe weg is ingeslagen. Met de reeds doorgevoerde veranderingen is echter nog steeds geen antwoord gegeven op de vraag wat nu een juiste omvang is van het ambtanarenapparaat. Het antwoord is echter ook niet gemakkelijk te geven. Moet er alleen gekeken worden naar de efficiency (reducering arbeidskosten) of is een nieuwe discussie over de inhoud van het takenpakket nodig?

[1] G. Kreffer en H.C. Wagenaar, 'Personeel, markt en rechtstaat' in: A.J.G.M. Bekke, J.L.M. Hakvoort en J.M. de Heer (eds.) 'Departementen in Beweging', Den Haag, 1994, p.155

[2] F.M. van der Meer, G.S.A. Dijkstra en R.J. Roborgh, 'The Dutch civil service system', Leiden, 1997, p.19

C. Behr  
Student Bestuurskunde in Leiden.

## Gelezen in...

### Nijenrode Management Review

Elke goede business school heeft zijn eigen managementblad dus kon Nijenrode niet achter blijven. Het versijnt net als de Harvard Business Review zes keer per jaar en waarschijnlijk proberen ze in Breukelen uitgebreid gekeken naar hun prestigieuze collega universiteit. Uiteraard is het blad meer gericht op het bedrijfsleven dan op de overheid, maar er staan zeker van tijd tot tijd interessante artikelen in.

#### Nr 4: Mei/Juni 1997

Von Krogh en Roos besteden aandacht aan in op het lerend vermogen van organisaties. Zij vinden dat taal het voertuig is van kennisontwikkeling. Hoe meer tijd en geld worden besteed aan het ontwikkelen van begrippen en uitdrukkingen, hoe 'rijker' de onderneming is in termen van kennis.

In hetzelfde nummer besteed Van den Berghe uitbereid aandacht aan de verankering van ondernemingen in Nederland. Hoe kan het dat de Nederlandse overheid veel succesvoller in het vasthouden van beslissingscentra van bedrijven dan de Belgische overheid.

Verder nog aandacht voor strategische allianties en de leiderschap in organisaties, volgens de auteur ontwikkelen organisaties een sociale praktijk die de leider creëert.

### Overheidsmanagement

Een tijdschrift dat 11 keer per jaar versijnt en zich richt op de aandachtsgebieden informatica, personeel en organisatie binnen de lagere en de rijksoverheid.

#### September 1997

Een groot artikel over de prestatie meting bij de Nederlandse overheden? Welke normen worden er gehanteerd en aanbevelingen voor verbetering. Als basis diende het studierapport 'Doelmatigheid en normen' van het platform doelmatigheid dat door het NIVRA en het ministerie van Financiën is ingesteld.

Nauw aansluitend bij het bovenstaande artikel is het stuk over beleidsevaluatie in de provincie. Belangrijkste stelling is dat de provincie niet alleen een inhaalslag kan maken ten opzichte van de andere twee overheidslagen, maar ook kan leren en gebruikmaken van de bij het Rijk en de gemeenten gegroeide praktijk.

Verder nog de information society en ondernemingsraden bij de overheid.

### Mens & Maatschappij

Mens & Maatschappij is een driemaandelijkse tijdschrift voor sociale wetenschappen, waarin veel maatschappelijke problemen aan de orde komen.

#### Nr 3, 1997

In dit nummer onder andere de invloed van leeftijd, welvaart, sociale zekerheid en religieuze opvoeding op kerkbezoek en christelijke geloof in West-Europa. Het probleem ligt niet zo simpel als het lijkt. Ten tweede aandacht voor de cognitieve mobilisatie en sophistication van de burger. In normaal Nederlands hoe staat het met de politieke belangstelling van de bevolking. De conclusie gaat tegen de algemeen aanvaarde stelling dat deze afneemt in. Ook een artikel over de ontwikkelingen in de opbrengsten van diploma's op de arbeidsmarkt: heeft studeren eigenlijk nog wel zin? Bijna in aansluiting hierop verslag van een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van sociologen.

### International Journal of Conflict Management

Dit Engelstalige tijdschrift versijnt vier keer per jaar er behandelt min of meer alles wat met conflicten te maken: case studies, simulaties etc.

#### Nr 2, 1997

In dit nummer onder andere aandacht voor een Japans experiment, waarbij een onredelijk verzoek vriendelijk of onvriendelijk wordt gevraagd en de student (ook in Japan zijn wij favoriete proefkonijnen) moest of wel onmiddelijk reageren of mocht wat langer nadenken. Een interessant artikel bespreekt de wenselijkheid van onderhandelaars om inzicht te hebben in elkanders voorkeuren, als dit aanwezig is, wordt de uiteindelijke uitkomst van de onderhandeling voor beide partijen beter. En verder nog een uitgebreid onderzoek naar klagen in organisaties.

### International Political Science Review

Dit politicologisch wetenschappelijk tijdschrift versijnt vier keer per jaar en bestrijkt een zeer breed gebied aan onderwerpen.

#### Nr 3, 1997

In dit nummer: een vergelijking tussen federale en eenheidsstaten; een vergelijking van het presidentiële met het parlementaire stelsel; heel interessant gezien het feit dat het polder-

model de hemel wordt in geprezen een vergelijking tussen het op conflict en op consensus gerichte model; een artikel over het kiezen van het kiesstelsel (geen enkele is echt ideaal).

### **European Sociological Review**

Een echt Europees sociologisch wetenschappelijk blad dat slechts drie keer per jaar verschijnt en een zeer grote verscheidenheid aan onderwerpen kent.

#### **Nr 2, 1997**

In het tweede nummer van het jaar onder andere een verlsga van een Nederlands onderzoek naar verschillen tussen generaties. Verder een onderzoek in Frankrijk naar het verband tussen afkomst en bestemming. Volgens de onderzoeker is het patroon van sociale mobiliteit in Frankrijk de afgelopen vijftig jaar (!!!) praktisch niet veranderd! In Noorwegen werd voor dit onderzoek gedaan naar beloning en gender. De verschillen blijken binnen dezelfde functie en organisatie mee te vallen; het verschil ligt aan het beroep niet zo zeer een scheiding in de maatschappij en dat binnen een beroep de verschillen ook klein zijn.

### **Comparative education**

Opnieuw een tijdschrift dat slechts drie keer per jaar verschijnt (en toch nog £ 68,- kost!!). Het is een internationaal vergelijkend tijdschrift dat zich richt op het onderwijs en alle trends en problemen die hieraan verbonden zijn.

#### **Nr 2, 1997**

Dit speciale nummer is geheel gewijd aan een zeer actueel probleem. Het onderwijs in Hong Kong. Het onderwijs aldaar zal ingrijpende wijzigingen ondergaan ten gevolge van de overgang van de soevereiniteit van Engeland naar China.

In het artikel van Mark Bray wordt eigenlijk vooral Hong Kong als interessante case naar voren gebracht. Iedereen moet goed op letten op wat voor interessante dingen hier gaan gebeuren. Het artikel van Adamson & Auyeung Lai gaat in op een concreet probleem. Hoe moet het met de taal: Chinees of Engels of een combinatie van beide. Als Engels niet dé taal wordt, zullen de rijkere hun kinderen waarschijnlijk op (privé) scholen plaatsen waar Engels wel de eerste taal is. In een stuk van Jason Tan wordt Hong Kong vergeleken met Singapore. Volgens Tan zijn beide landen goed vergelijkbaar en biedt Singapore inzicht in de waarschijnlijkheid dat het één land, twee systemen concept slaagt.

### **Economy and Society**

Zoals de titel al aangeeft richt dit kwartaalblad zich op de economische kant van de samenleving.

#### **Nr. 3, 1997**

Bijzonder boeiend is de bijdrage van Gülalp over de Islamitsche en westerse sociale theorieën. Verder aandacht voor een nieuw paradigma voor economische analyse.

---

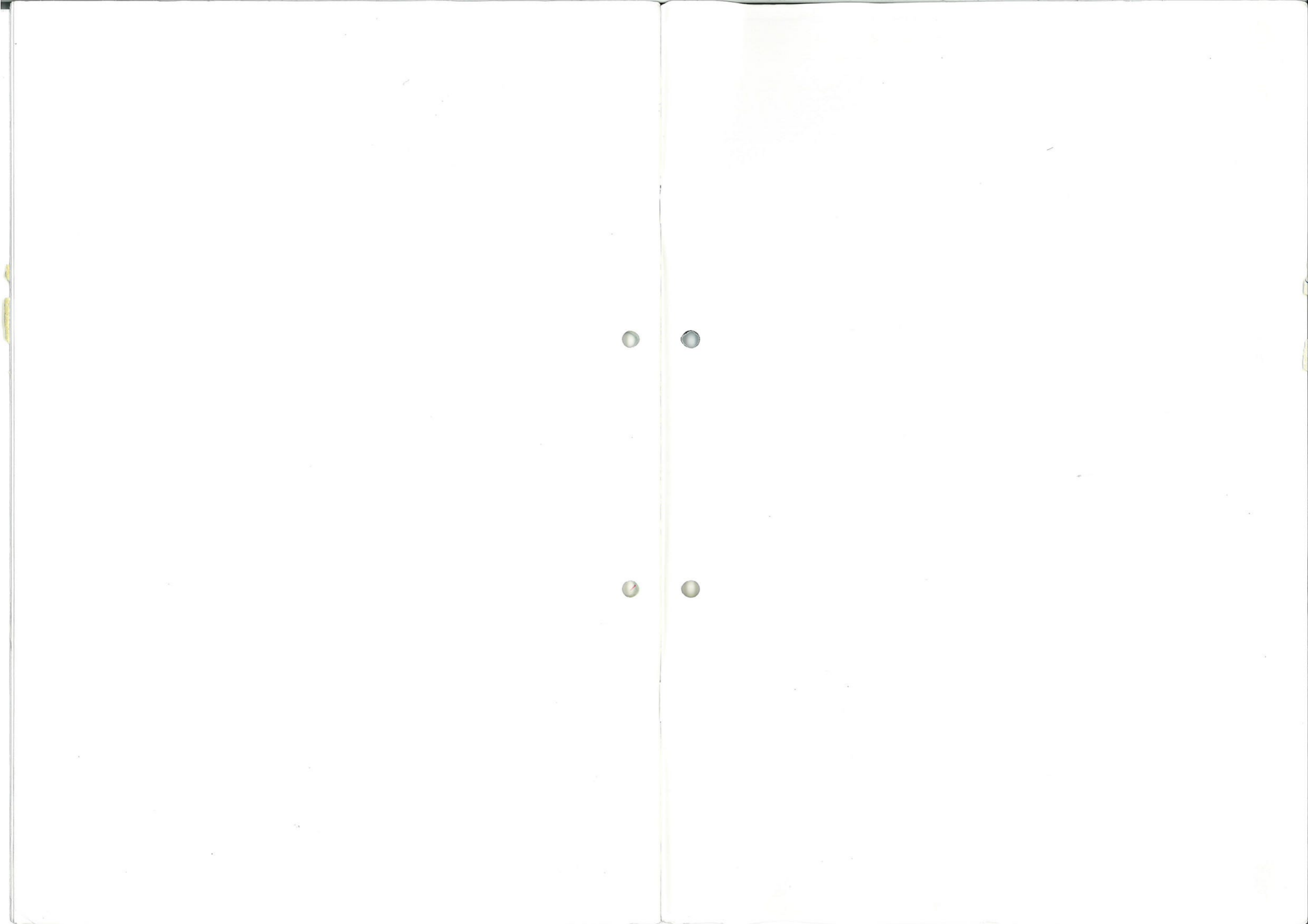
## **Agenda**

19 februari: Landelijke onderzoeksdag in Rotterdam

16 april: De Landelijke Bestuurskunde Dag. Deze zal dit jaar in Enschede worden gehouden.

23 april: De Informatiedag Bestuurskundige en Arbeidsmarktdag 1997.

---



# Studie- boeken?

WUR centrum

*Je vindt ze bij:*

Kooyker Ginsberg \*

Breestraat 93  
2311 CK Leiden  
(071) 516 05 00

Breestraat 127  
2311 CM Leiden  
(071) 512 46 42

**\*) De grootste boekhandel van Leiden...**