



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De nieuwe tsaar

Swinkels, B.

Citation

Swinkels, B. (1998). De nieuwe tsaar. *Bestuurskundige Berichten*, 13(3), 9-12. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234155>

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:3234155>

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

een burger in bezwaar of beroep kan gaan (en bij welke instantie). Sommigen binnen het openbaar bestuur vonden dit laatste te ver gaan. Je zou mensen wel eens op verkeerde gedachten kunnen brengen. De Awb geeft ook aan dat, voordat bepaalde beslissingen genomen worden, eerst de burger 'gehoord' moet worden. Toen een voormalig Gronings burgemeester besloot een coffeeshop te sluiten zonder eerst de eigenaar te 'horen' werd hij gecorrigeerd door de rechter. Zijn reactie was dat de rechter en hij maar eens een dagje van plaats moesten wisselen (hetgeen nooit heeft plaats gevonden). Kortom, bestuurders vinden dat de Awb het hen maar lastig maakt. Al voordat de Awb werd ingevoerd klaagden zij over de bestuurslasten die de wet met zich mee zou brengen.

Nu weet je als bestuurskundige dat je nooit direct moet afgaan op wat er wordt geroepen over een bepaald verschijnsel. Deugdelijk onderzoek blijft altijd geboden. De socioloog Elias heeft altijd aangegeven dat de socioloog zich moet opstellen als een mythenjager. Ik zou daaraan willen toevoegen dat dit evenzeer geldt voor de bestuurskundige. Nu wil het toeval dat ik tezamen met onder andere Frans Jorna (die ook verbonden is aan het departement bestuurskunde) betrokken ben geweest bij de evaluatie van de Awb. Uit deze evaluatie komt naar voren dat de Awb eigenlijk niet of nauwelijks heeft geleid tot veranderingen in het functioneren van het openbaar bestuur. We mogen er dan ook vanuit gaan dat de positie van de burger niet of nauwelijks is versterkt. De meeste mensen zijn eigenlijk zelfs nauwelijks op de hoogte van het bestaan van de Awb, laat staan dat zij de inhoud van de wet goed kennen. De klachten van bestuurders komen dan ook overtrokken voor. Hoe komt het nu dat de wet, die toch zulke goede bedoelingen had, niet of nauwelijks tot veranderingen heeft geleid? Enkele oorzaken zijn aan te wijzen. In de eerste plaats stelt de Awb vooral regels die voorheen ook al golden, maar dan op basis van uitspraken van rechters (jurisprudentie). Deze regels, die we ook wel codificerende regels noemen, hebben ook niet de intentie

veranderingen tot stand te brengen. Maar de Awb kent ook nieuwe regels die wel pogen veranderingen tot stand te brengen. Zo gelden in de zogenaamde bezwaarschriftenfase beslistermijnen die voorheen niet golden. Deze regels worden door het openbaar bestuur vrij massaal overtreden omdat men eenvoudigweg te weinig personeel heeft om deze bezwaarschriften op tijd af te handelen. Bovendien stelt de Awb niet of nauwelijks (zware) sancties op het overtreden van regels van deze wet. Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt is voor degene die overtuigd is van het nut van deze wet niet altijd even positief. De mythe dat de Awb tot enorme gevolgen heeft geleid binnen het openbaar bestuur kan daarmee worden doorgeprikt.

Zo op het eerste gezicht lijkt het erop alsof de geringe belangstelling van bestuurskundigen voor de Awb gerechtvaardigd is. Toch is dit bij nader inzien niet het geval. De evaluatie waar ik net over sprak kwam tot stand betrekkelijk kort na inwerkingtreding van de wet. Veel overheidsorganen moesten in het begin nog kennis nemen van de wet. Bovendien moesten kinderziekten eerst worden overwonnen. Pas na enkele jaren werden bestuurders geconfronteerd met rechterlijke uitspraken waarin zij op hun vingers werden getikt. Daarbij kwam, dat rechters ook steeds meer bereid waren het bestuur te veroordelen tot schadevergoeding aan de burger. Om financiële redenen zal het openbaar bestuur dan ook steeds meer genoodzaakt zijn de Awb goed toe te passen. Veel gemeenten hebben zich om deze reden verzekerd bij Centraal Beheer uit Apeldoorn. De opvallende situatie doet zich in dit verband voor dat Centraal Beheer op een aantal punten de gemeenten verplicht de Awb goed uit te voeren om het aantal schadeclaims te beperken. Een private organisatie dwingt als het ware de overheid (gemeenten) zich aan de eigen regels te houden. Langzamerhand zal de Awb steeds meer van invloed zijn op het handelen van het openbaar bestuur. Hier komt nog bij dat de Awb op dit moment nog niet 'af' is. In de toekomst zullen meer onderdelen ('tranches')

aan de Awb worden toegevoegd.

Wat de gevolgen van de Awb in de toekomst zijn voor het openbaar bestuur valt op dit moment nog niet goed in kaart te brengen. Wel kunnen enkele tendensen worden gesignaleerd. In de eerste plaats zal de Awb, zo heb ik hierboven reeds aangegeven, steeds meer financiële gevolgen hebben. In de tweede plaats kan de Awb leiden tot een verdere bureaucrativering (in termen van Max Weber) van het openbaar bestuur. Steeds meer wordt het handelen van het openbaar bestuur neergelegd in regels (formalisering). In de derde plaats zal ook de relatie tot de burger geleidelijk veranderen en zal niet alleen de positie van de burger sterker worden, maar zal de relatie bestuur-

burger ook steeds meer worden gereguleerd (juridisering). In de vierde en laatste plaats brengt de Awb ook meer werk voor het bestuur met zich mee (bestuurslasten).

Alhoewel de invloed van de Awb op dit moment nog niet sterk merkbaar is, moet de invloed van de Awb in de toekomst niet worden onderschat. Gezien de gevolgen die de Awb in de toekomst met zich mee kan brengen, is de Awb ook voor bestuurskundigen uiterst interessant. Reden genoeg om de Awb niet enkel te beschouwen als voer voor bestuursjuristen!

Gerrit Dijkstra

Universitair docent departement bestuurskunde

De nieuwe tsaar

B. Swinkels

De ene keer lijkt het alsof hij dronken een officiële bijeenkomst bezoekt, dan weer biedt hij, zonder dat zijn mensen ervan weten, aan om de strijdkrachten in een bepaald deel van zijn land te halveren, waarna regeringsfunctionarissen zich haasten om mede te delen dat dit niet de eigenlijke bedoeling was. Soms lijkt hij erg afwezig, dan weer joviaal en enthousiast.

Boris Jeltsin, president van de Russische Federatie, heeft al heel wat ophef in de pers in binnen en buitenland veroorzaakt. Desondanks zit hij nog steeds op zijn post en heeft niemand enig idee wat hij binnenkort weer gaat doen. De meerderheid van de gewone Russen is niet meer zo enthousiast over de man aan wie zij de wederopbouw van hun land toedachten na de ineenstorting van het communisme. Boris Jeltsin heeft eerst carrière gemaakt binnen de communistische partij. Begonnen in de partijafdeling van zijn geboortestad Nowosibirsk in midden Rusland, wist hij zich op te werken tot in de hoogste regionen van de Communistische Partij in Moskou.

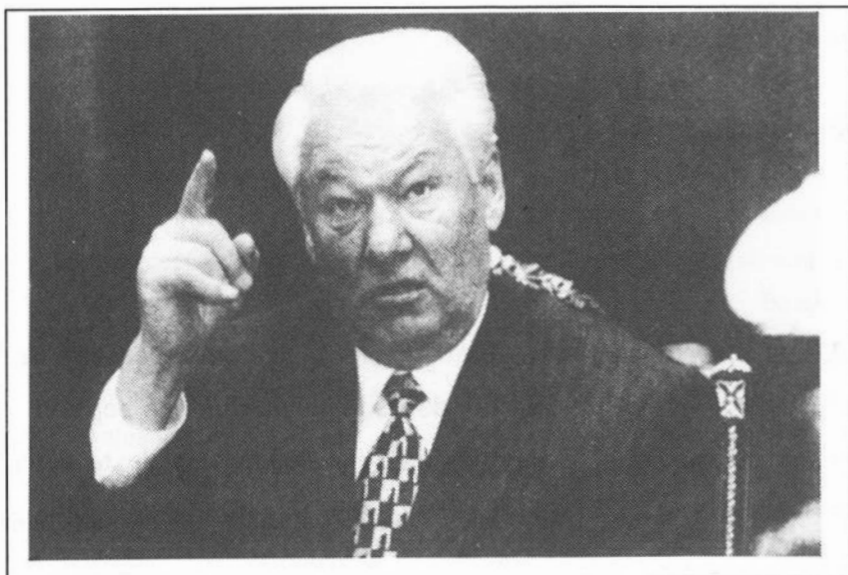
Daar was hij een van de medestanders van Gorbatsjov en diens hervormingsgezinde stroming binnen de partij.

In de verwarrende periode na de ineenstorting van het communisme in Rusland wist hij bij veel mensen het vertrouwen te wekken dat hij de man was die Rusland naar een nieuwe toekomst zou voeren. Hij werd dan ook gekozen tot president in de eerste democratische verkiezingen in het Rusland van na de communistische periode.

De economie was echter niet zo gemakkelijk uit de problemen te halen als Jeltsin dacht. Het ene na het andere plan werd gelanceerd, maar strandde in de

problemen die de uitvoering ervan meebracht. Op dit moment is het nauwelijks beter gesteld met de Russische economie dan toen Jeltsin begon. Hoewel er al wel wat verbeteringen zijn op hele kleine schaal, bijvoorbeeld in de wijze van produceren van bepaalde goederen, weet vooralsnog slechts een klein deel van de bevolking te profiteren van de nieuwe economische vrijheden. Deze laatste groep is overigens niet altijd even rechtmatig bezig met die nieuwe vrijheden, wat ook te zien valt aan de enorme toename in de misdaad de afgelopen jaren. Het zijn vaak personen die connecties hebben met de onderwereld die erin slagen een aanzienlijk fortuin bij elkaar te "handelen".

Het zit Jeltsin ook op lichamelijk gebied niet echt



mee. Zijn hartproblemen zouden, na de driedubbele bypass operatie, goed verholpen zijn, maar desondanks besteed hij nog wel eens tijd in sanatoria om op krachten te komen. Zijn soms warrige en vermoeide indruk wordt aan zijn gezondheidsproblemen geweten, maar de geruchten over zijn drankgebruik blijven bestaan. Zijn persoonlijkheid draagt bij aan een niet aflatende strijd om anderen te laten zien wie er de baas is. Vroegere kennissen van Jeltsin omschreven hem als een vechter, iemand die de confrontatie niet uit de weg gaat en die in zijn schooljaren nog wel eens op de

vuist ging met anderen (wat hij ook nog wel eens wilde doen toen hij pas lid was van de Communistische Partij).

In maart van dit jaar zagen we een voorbeeld van wat als een poging anderen te laten zien wie er de baas is kan worden omschreven. Na lange tijd in een sanatorium gezeten te hebben, ontsloeg Jeltsin zijn hele kabinet, waaronder de hem altijd trouw gebleven premier Tsjernomyrdin. De pers stond bol van de commentaren over de werkelijke reden hiervoor. Officieel zou het kabinet niet voldoende hebben gedaan om de economie te hervormen, maar men speculeerde over een poging van Jeltsin om te laten zien dat hij de touwtjes nog stevig in handen heeft en om de geruchten over zijn slechte gezondheid te

ontzenuwen. Voorheen werden er met de regelmaat van de klok ook mensen ontslagen als Jeltsin weer "op krachten was gekomen".

Jeltsin kampt nu ook met een steeds grotere tegenstand binnen het parlement en van de bevolking. De nog niet zo lang geleden benoemde nieuwe premier, de 35-jarige Kirijenko die door Jeltsin als kandidaat naar voren was geschoven, werd pas in een derde stemmingsronde door een minieme minderheid van de Doema (het Russische parlement) aanvaard. Dit gebeurde onder dreiging van Jeltsin om de Doema

te ontbinden indien ook een derde keer een afwijzing zou volgen, en geeft al aan dat de steun voor Jeltsin aan de krappe kant is.

De vraag die veel Russen -en ook veel mensen buiten Rusland- hebben, is of Boris Jeltsin nog wel de meest geschikte persoon is om president te zijn. Zijn fysieke gesteldheid roept veel vraagtekens op en zijn optredens in het buitenland hebben vaak weinig gemeen met wat men van een staatshoofd mag verwachten. Buiten Rusland doet men meestal achter de schermen lacherig over de bezoeken die Jeltsin aan andere landen aflegt, maar in Rusland wacht men angstvallig af wat er misschien wel weer gaat gebeuren.

De meeste mensen zijn het erover eens dat zij liever iemand anders aan het hoofd van hun land zien staan, maar voorlopig is Jeltsin nog tot in het jaar 2000 president. Geruchten gingen dat hij zich dan opnieuw kandidaat wilde stellen voor het presidentschap. Veel mensen stellen zich echter de vraag of Jeltsin het jaar 2000 nog wel zal halen. Voorlopig heeft Jeltsin alles overleefd en moeten de Russen zich dus maar schikken in de situatie.

De macht die Jeltsin in zijn functie van president heeft is

enorm. Hij beschikt over meer bevoegdheden dan zijn Amerikaanse collega Clinton en kan ministers en zijn premier naar believen ontslaan of benoemen, iets wat hij dus ook regelmatig doet. Ook regeert Jeltsin regelmatig via presidentiële decreten, waarmee hij goedkeuring van de Doema omzeilt, wat hem ook de bijnaam 'de nieuwe tsaar opleverde'. Veel van de macht van Jeltsin gaat echter verloren in de uitvoering van diens



Sergei Kiriyenko

plannen. De bureaucratie, slechte planning en middelen, tekorten aan geld en de invloed van de Russische maffia doen geen goed aan de effecten die de maatregelen moeten hebben. Ondanks vele pogingen tot vernieuwing en verbetering blijft het aanmodderen met de Russische staat. De nieuwe premier Kirijenko werd door Jeltsin als een jonge 'wonderboy' gepresenteerd, iemand die jong en dynamisch de hervormingen

zou moeten verwezenlijken. De Doema vond hem echter te jong en onervaren, maar ging uiteindelijk wel akkoord met de benoeming. Voorlopig valt er nog weinig te zeggen over de vorderingen die Kirijenko en het nieuwe kabinet (waarin overigens weer een stel ministers uit het vorige kabinet zitten.) hebben gemaakt. Het is nog te kort geleden dat zij benoemd zijn om daarover uitspraken te doen. Wel heeft Jeltsin aangekondigd dat dit kabinet veel minder speelruimte zal krijgen dan het vorige, en het niet nakomen van zijn decreten zal worden bestraft met onmiddellijk ontslag voor de betrokken bewindslieden.

Jeltsin probeert zijn persoonlijke greep op de gebeurtenissen in zijn kabinet te versterken in de hoop dat dit meer resultaten oplevert dan de wat lossere stijl van vroeger. Hij hoopt hiermee te bereiken dat er vaart wordt gemaakt met de uitvoering van zijn plannen en dat er ook meer plannen uit de regering zullen komen. Bovendien hoopt hij op deze wijze zijn eigen machtspositie veilig gesteld te hebben. Zijn vorige premier, Tsjernomyrdin, begon zich iets te veel als zijn mogelijke opvolger te presenteren. Dit wenste Jeltsin niet omdat dit erop kon duiden dat hijzelf niet meer in staat zou zijn het land te

regeren en dus in 2000 niet meer een nieuwe kandidatuur voor het presidentschap zou aandurven. Bovendien zou een eventuele opvolger de toch al niet geweldige steun voor Jeltsin nog verder doen afnemen.

Het is veel mensen inmiddels duidelijk dat Boris Jeltsin niet meer de meest geschikte kandidaat is om Rusland als president te leiden. Zijn gezondheidstoestand, in combinatie met zijn leeftijd, en zijn niet altijd even duidelijke maatregelen hebben de steun voor hem sterk doen afnemen. Als er iets is wat belangrijk is voor een land dat in een situatie als Rusland verkeerd dan is het wel het hebben van een leider waarin men vertrouwen heeft en die dit ook waarmaakt. Het lijkt erop dat president Jeltsin zijn

greep op de situatie in Rusland een beetje heeft verloren en dat de omstandigheden van de Russische economie en samenleving hem alleen nog maar verder in de problemen helpen.

Hoewel hij, vaak op zijn eigen, kenmerkende manier, zijn best heeft gedaan om Rusland naar een nieuw tijdperk te leiden, moeten we voorlopig concluderen dat daar helaas nog weinig van terecht gekomen is. De enorme taak om Rusland weer op het goede spoor te brengen zal dan ook waarschijnlijk wel aan zijn opvolger toekomen. De vraag is echter of die er wel in zal slagen de gigantische problemen met de juiste aanpak te kunnen verhelpen.

Bob Swinkels
Student bestuurskunde in Leiden

advertentie

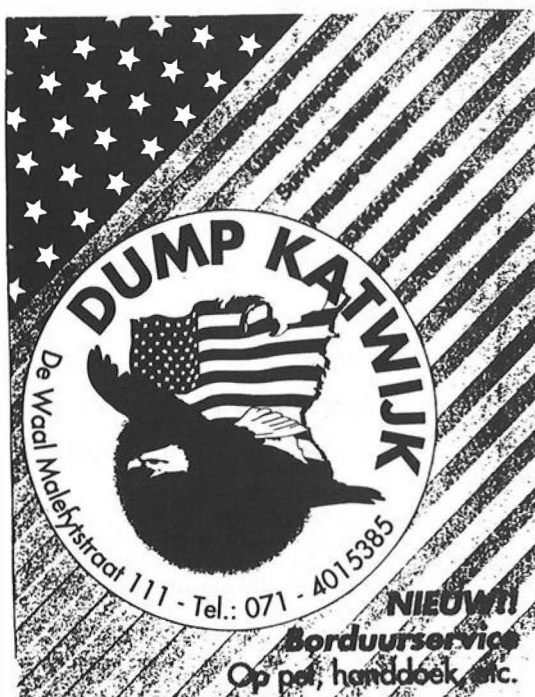


Zoekt u duurzame kwaliteit?
Het adres voor het borduren van:

*U vindt ons in het pand
van de Dumpshop!*

- ☛ relatiegeschenken
- ☛ promotieartikelen
- ☛ bedrijfskleding
- ☛ gewoon voor de goin

schoolstraat 74-2225 KN-Katwijk - tel/fax: 071-4074263
(zie plattegrond) buslijn 41 stopt 100 meter bij ons vandaan



Spiegelingen

door Mark Rutgers

Al in de eerste spiegelingen heb ik beweerd dat besturen zo oud is als de geschiedenis. Eigenlijk is besturen ouder: het schrift is begonnen als ondersteuning voor het bestuur, het is een 'administratief hulpmiddel'. Wat verborgen gaat achter de term 'administratieve hulpmiddelen' kan echter een enorme invloed hebben op de ontwikkeling van de mens. In feite is de hedendaagse computer ook niets meer dan de moderne tegenhanger van het kleitablet (het is in wezen een overrijverig telraam: de Fransen noemen het niet voor niets een 'ordinateur'). Ook voordat er een echt schrift was ontwikkeld werden er al administratieve hulpmiddelen gebruikt. Dat begon met telstukjes in de vorm van kleiballetjes en zegels in de vroeg agrarische dorpen. In die zin is de geschiedenis – als een met behulp van schrift opgetekende beschrijving van de menselijke activiteiten - een bijproduct van de menselijke bestuurlijke activiteit. Als je eenmaal in de oude geschiedenis van het bestuur verstrikt raakt is dat verslavend. Dat komt niet (alleen) doordat allerlei methodologische problemen met betrekking tot interviewtechnieken en de maatschappelijke inbedding van onderzoek slechts een indirecte rol spelen. Het boeiende is de herkenbaarheid van de vraagstukken waarmee honderden, soms duizenden jaren geleden werd geworsteld. Zelfs prehistorische vondsten leiden soms tot verrassende inzichten. Opgravingen van de eerste dorpsgemeenschappen circa 10500 jaar geleden laten bijvoorbeeld zien dat ovens een 'publieke voorziening' in het dorp vormde. Ongeveer 1000 jaar later was er al sprake van een overgang van publiek naar privaat, aangezien de ovens binnen de ommuurde ruimte rondom het eigen huis of erf werden gebouwd. Uit dezelfde tijd stammen de eerste 'openbare werken' zoals de toren van Jericho – waarschijnlijk een verdedigingswerk - en monumentale gebouwen waarin de gemeenschapszin tot uitdrukking kon worden gebracht. De vereiste investeringen voor de lokale gemeenschappen en de van heinde en ver aan te slepen bouwmaterialen en versieringen vormden niet alleen uitdrukking van macht en welvaart, maar evenzeer een nieuwe last voor deze gemeenschappen. Het aangaan van nieuwe handelscontacten en nieuwe veroveringen vormt een soort minder geciviliseerde voorloper van het 'stopera effect' waarin de investeringen voor de steeds hoger oplopende kosten toch maar worden gedaan. Er ontstond in de eerste steden al snel behoefte aan een ambtenaren apparaat. De omvang daarvan was behoorlijk getuige het stadstaatje Ebla (in het huidige Syrië). 4400 jaar geleden had Ebla ongeveer 260.000 inwoners, daarvan woonde er ongeveer 22.000 in de stad zelf. Er waren 11.700 administrateurs voor het beheer van de stad, 4700 daarvan werkten in de vier paleizen binnen de stadsmuren, de rest bevond zich in de vele kleinere nederzettingen. Met enig invoelingsvermogen is het te verwachten