

Bestuurskundige Berichten

Magazine van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden

Port betaald
Port payé
Pays-Bas

Analyse
Euthanasie of palliatieve sedatie?

Geef de Pen Door:
Waarom komen bepaalde onderwerpen op de beleidsagenda en andere niet?



BB: writings on the wall



Verslag Dublin/Belfast:
"Toen kwam het moeilijkste deel: het hostel vinden."

Bestuurskundige
Interfacultaire vereniging
Leiden





Redactioneel

Wanneer deze BB bij jou op de mat valt, is er reeds een einde gekomen aan het bestuur 2005 – 2006. Het was een intensief en buitengewoon uitdagend jaar, waarvan ik veel heb mogen leren. Bovendien heb ik mij uitstekend vermaakt. Voor de redactie van de BB is het tijd om verder te gaan. Binnenkort zal een vernieuwde redactie het van ons overnemen.

Hoofdredacteur Marieke Vennevertloo hoopt binnenkort te gaan beginnen aan haar stage bij stadsdeel Bos & Lommer. In februari hoopt zij haar bachelor bij bestuurskunde af te ronden. Tom Dijkhuizen en ik hebben allebei vorig jaar de bachelor afgerond en zijn in september begonnen aan de Research Master bij bestuurskunde.

Voor Ruben Libgott ligt de grootste uitdaging te wachten. Vanaf 19 september zal hij het van mij overnemen als secretaris van de B.I.L. en eindredacteur van de BB. Voor het komende jaar heeft hij grootse plannen om de BB zowel inhoudelijk als grafisch naar een nog hoger niveau te tillen.

Marieke, Tom en Ruben, ontzettend bedankt voor jullie inspanningen het afgelopen jaar! Ruben, jou wens ik veel succes als mijn opvolger.

In deze laatste BB van mijn bestuursjaar zijn tal van interessante artikelen opgenomen. Allereerst is er van elke werkgroep van de bachelor thesis van vorig jaar een samenvatting opgenomen. Louise van Schaik heeft geschreven over haar onderzoek naar verkokering bij de Europese Unie, een onderzoek dat nog werd geciteerd door de Finse premier bij het aanvaarden van het halfjaarlijkse voorzitterschap van de EU. Kamran Ullah geeft zijn visie over de opkomende verkiezingen en verderop in dit nummer is het verslag van de reis naar Dublin en Belfast te vinden. Laurens Niëns schreef over zijn stage bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en Geef de pen door is dit keer in handen van Joost Berkhout.

Namens de redactie wens ik je veel leesplezier!

Met vriendelijke groet,

Frank van der Plas
Secretaris & Eindredacteur BB
B.I.L.-bestuur 2005 - 2006



Bestuurspraat

De laatste Bestuurskundige Berichten van het jaar 2005- 2006 en aan mij de eer om de bestuurspraat te schrijven. Tijdens het maken van deze Bestuurskundige Berichten is het gehele bestuur hard bezig om het jaar af te ronden. Deze laatste loodjes zijn best zwaar. Niet alleen omdat het na de zomervakantie weer hard werken is, maar ook omdat we beseffen dat we nu het einde naderen en het bestuur van de B.I.L. uit handen moeten geven...

Maar laat ik eerst nog even terugkijken op de afgelopen tijd. We hebben namelijk de zomervakantie erg goed afgesloten met een van de hoogtepunten van het afgelopen B.I.L. jaar, de reis naar Dublin en Belfast. Samen met 24 andere B.I.L.- leden heb ik mij ontzettend vermaakt in deze twee Ierse steden. Door de excursies heb ik veel geleerd over Ierland, hun geschiedenis en de conflicten die afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Maar daarnaast heb ik ook geleerd hoe het Ierse nachtleven in elkaar steekt: veel gezelligheid, veel Guinness en live- muziek. Met een goed gevoel en een beetje trots kijk ik terug op deze geweldige reis.

Naast deze reis hebben we allerlei andere dingen meegemaakt... een geslaagd EJW, de faculteitenochtend, de boekverkoop... Afgelopen week werd de Belgids uitgereikt en hebben we een heerlijk B.I.L.-diner gehad in de Hardans in Den Haag. Een erg mooie afsluiting van het B.I.L. jaar van bestuur Balfort, want het volgende dat op het programma staat is de wissel ALV...

Als laatste wil ik jullie veel leesplezier wensen met de laatste BB onder leiding van Frank!

Hartelijke groet,

Albertje Femke van Seggeren



4 - Sterven of versterven?

Sinds euthanasie is gedecriminaliseerd lijkt een andere vorm van levensbeëindigend handelen terrein te winnen: palliatieve sedatie. Bij palliatieve sedatie is er sprake van lijdensverlichting en niet van levensbeëindiging. De vervolging van de arts Peter Vencken en de onduidelijkheden en onzekerheden van artsen hebben ertoe geleid dat de KNMG een richtlijn palliatieve sedatie heeft opgesteld.

10 - Scholen onder de maat

“Het valt goed te verdedigen zwakke leerlingen geen Cito-toets te laten afleggen, zeker als je beseft dat de aanmeldingsprocedure voor leerweg-ondersteunend onderwijs al in november begint, terwijl de Cito-Eindtoets pas in februari wordt afgenomen. Het is zinloos een leerling twee keer te toetsen.”



18 - Verslag: Dublin/Belfast

23 augustus, 10:00 uur, Schiphol... Hier kwamen alle deelnemers aan de studiereis van de B.I.L. samen. De hele zomer hadden de deelnemers gewacht op dit moment: met 25 supergezellige B.I.L. leden een week in Ierland zitten. Toen iedereen er eindelijk was vertrokken we naar de incheckbalie. Samen met EasyJet zouden we naar Belfast vliegen. Na nog een bakje koffie konden we rond kwart voor één instappen.

30 - Geef de pen door

Waarom komen bepaalde onderwerpen op de beleidsagenda en andere niet? En waarom leidt deze aandacht in sommige gevallen tot beleidsverandering en in andere gevallen niet? Een traditioneel antwoord op deze vragen zou zich richten op de verkiezingsprogramma's van politieke partijen en de afspraken die partijen vervolgens in coalitie-akkoorden overeenkomen.



20e Jaargang, Nummer 4, September 2006

BESTUURSKUNDIGE BERICHTEN

- 1 Redactioneel
- 2 Bestuurspraat: Femke
- 3 Inhoudsopgave

INHOUDELIJKE ARTIKELEN

- 4 Eerder versterven dan sterven: onderzoek naar palliatieve sedatie of euthanasie
- 7 Een Brussels spel met Haagse belangen
- 10 Prestatiemeting: Scholen onder de maat
- 12 Column: Leander West
- 13 Opinie: verkiezingen 22 november

VERENIGING

- 17 Bedankje gastschrijvers
- 18 Verslag: Dublin/Belfast
- 24 Kiekjespagina
- 25 Eerstejaarsweekend
- 27 Kiekjespagina: B.I.L.-diner

STUDIE

- 28 Stageverslag Buitenlandse Zaken
- 30 Geef de Pen Door: Joost Berkhout
- 32 Colofon

Eerder Versterven dan Sterven

Een onderzoek naar de motivatie van de arts om palliatieve sedatie (versterven) boven euthanasie (sterven) te verkiezen

door **Cristine Looman**

Sinds euthanasie is gedecriminaliseerd lijkt een andere vorm van levensbeëindigend handelen terrein te winnen: palliatieve sedatie. Bij palliatieve sedatie is er sprake van lijdensverlichting en niet van levensbeëindiging. De vervolging van de arts Peter Vencken en de onduidelijkheden en onzekerheden van artsen hebben ertoe geleid dat de KNMG (Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst) een richtlijn palliatieve sedatie heeft opgesteld. Met name de arts Ben Zylicz heeft hier zeer positief op gereageerd, want hij stelt al jaren dat artsen eerder voor palliatieve sedatie kiezen dan voor euthanasie.¹ De arts Ben Crul stelt zelfs dat er een 'massale verschuiving' gaat plaatsvinden van euthanasie naar palliatieve sedatie.²

Ik heb deze mogelijke verschuiving van euthanasie naar palliatieve sedatie en welke rol de beleidsvrijheid van de arts hierin speelt onderzocht. Daarnaast heb ik gekeken naar de overwegingen van een arts om eerder voor palliatieve sedatie te kiezen dan voor euthanasie. Het doel van dit onderzoek is om een duidelijk beeld te schetsen van de implementatie van beleid bij besluiten rond levensbeëindiging. Op basis hiervan heb ik de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *Wat is de motivatie van de arts om palliatieve sedatie te verkiezen boven euthanasie?* Aan de hand van Michael Lipsky en zijn *street-level bureaucrats* heb ik gekeken naar de positie van de arts als een 'echte beleidsmaker'. Daarnaast heb ik de discretionaire bevoegdheden van de arts verder geanalyseerd met behulp van theorieën van Vinzant & Crothers. Vervolgens heb ik onderzocht of de nieuwe richtlijn Palliatieve sedatie een 'pervers' (onbedoeld en ongewenst) effect veroorzaakt en/of palliatieve sedatie wordt toegepast als een verkapt euthanasie.³ Daarbij heb ik tevens gekeken naar de visie (betekenissysteem) van de arts op euthanasie en palliatieve sedatie.⁴ Ik zal eerst kort uiteen zetten wat palliatieve sedatie is, en daarna afsluiten met mijn belangrijkste bevindingen.

De nieuwe richtlijn palliatieve sedatie

De nieuwe richtlijn palliatieve sedatie van de KNMG is in december 2005 gepubliceerd. Het doel van palliatieve sedatie is het bestrijden van refractaire symptomen zonder het leven te verkorten of te beëindigen.⁵ Onder refractaire symptomen vallen één of meer ziekteverschijnselen die niet meer op een adequate manier zijn te behandelen volgens de conventionele geneeswijzen. Deze refractaire symptomen zijn lichamelijk of psychisch van aard en zijn de oorzaak van het ondraaglijke lijden van de patiënt.⁶ Indien deze ziekteverschijnselen nog wel te behandelen zijn en de bijwerkingen als onaanvaardbaar worden gezien kan ook tot palliatieve sedatie worden besloten.



Sterven of versterven?

De verschillen tussen euthanasie en palliatieve sedatie worden verduidelijkt in de nieuwe richtlijn palliatieve sedatie van het KNMG. Hieronder zijn de drie grootste verschillen gegeven;

Op de eerste plaats wordt bij palliatieve sedatie primair het lijden verlicht door middel van het verlagen van het bewustzijn van de patiënt. Bij euthanasie daarentegen wordt

het lijden verlicht door middel van levensbeëindiging. Daarnaast heeft palliatieve sedatie geen levensverkortend effect en kan mogelijk zelfs leiden tot enige mate van levensverlenging. Euthanasie heeft wel een nadrukkelijk levensverkortend effect. Ten slotte is palliatieve sedatie in principe omkeerbaar omdat de patiënt weer bij bewustzijn kan worden gebracht. Euthanasie is uiteraard niet omkeerbaar en absoluut.⁷

Een groot juridisch verschil tussen euthanasie en palliatieve sedatie is dat het eerstgenoemde als

bijzonder medisch handelen wordt betiteld. Voor normaal medisch handelen zoals palliatieve sedatie is er geen specifieke controle of toezicht nodig van een commissie zoals bij euthanasie.⁸

De statistische gegevens uit het verleden hebben aangetoond dat sedatie relatief vaak wordt toegepast en soms de vormen aanneemt van euthanasie. Dit kwam ook naar voren in het laatste evaluatieonderzoek naar de toetsingsprocedure.⁹ Uit een onderzoek van Rietjens et al. bleek dat in 46% van de gevallen waarin sedatie werd toegepast, levensverkorting wel de bedoeling was.¹⁰ In 5% van de gevallen was levensverkorting uitdrukkelijk het doel.¹¹ Blijkbaar wordt palliatieve sedatie in de helft van de gevallen mede toegepast als levensverkorting. Het is problematisch om een goed beeld te krijgen van alle toepassingen van palliatieve sedatie, omdat deze gegevens aankomend jaar voor het eerst helemaal in beeld worden gebracht. Voorheen is alle aandacht uit gegaan

naar euthanasie.

Eerder versterven dan sterven

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag (*Wat is de motivatie van de arts om palliatieve sedatie te verkiezen boven euthanasie?*) heb ik vanuit het standpunt van de arts geprobeerd te begrijpen waarom een arts eerder zou kiezen voor palliatieve sedatie dan voor euthanasie. Ik kwam erachter dat het definitieve karakter van euthanasie, inclusief de juridische consequenties, een grote doorwerking heeft op de arts. Volgens mevr. Dr. Maria van den Muijsenbergh speelt de angst, of het opzien tegen de rompslomp van het niet goed invullen van de papieren en voor de commissie moeten verschijnen nog zeker een rol bij de weerzin van artsen tegen euthanasie. Indien een arts iets verkeerd doet is zijn of haar hele carrière in gevaar en daarnaast is er de kans op strafrechterlijke gevolgen.¹² Daarnaast hebben artsen een persoonlijke voorkeur voor palliatieve sedatie omdat ze deze minder emotioneel belastend vinden;

“Ik blijf het vreselijk vinden; als ik eraan kan ontkomen.... Ik hoop altijd wanneer ik iemand euthanasie heb beloofd dat hij alsnog vanzelf sterft. Ik heb toch het idee dat ik over een grens ga. Het laat me de hele week niet los.” (huisarts)¹³

Eveneens voelen artsen zich bij palliatieve sedatie niet de directe veroorzaker van het overlijden van de patiënt, zoals dit wel het geval is bij euthanasie;

“Op het moment zit je nog even met deze mensen te praten. Ik weet nog heel goed dat het op de avond van de verkiezingen was en dat ik met de patiënt even over de PvdA heb gepraat. En dan is het: Zullen we maar? Dan gaan we maar. Je geeft een prik en de patiënt gaat dood. Dat is binnen 10 minuten gebeurd. Dit is echt heel erg vreselijk. Dan ben je ervan bewust dat je iets aan het doen bent wat echt niet de bedoeling is. Maar dat je toch op dat moment hebt besloten dat dit het beste is wat je kan doen voor deze patiënt.”¹⁴

Palliatieve sedatie wordt tevens als emotioneel minder belastend gezien zowel door de arts als door de patiënt:

“Achteraf was zijn vrouw blij dat hij zo overleden was en dat ze nog kostbare momenten met hem had gehad, dus de tijdwinst was toch heel goed geweest.” (huisarts)¹⁵

Daarnaast veroorzaakt palliatieve sedatie minder angst, drukt de verantwoordelijkheid anders en de arts voelt zich niet, of in mindere mate, de onmiddellijke veroorzaker van het overlijden.¹⁶ Naast het feit dat de richtlijn palliatieve sedatie door de KNMG is opgesteld en hiermee de mogelijkheden van de arts verbreed zijn, speelt het ook een rol in het verkiezen van palliatieve sedatie boven euthanasie door een arts. De arts wordt hierdoor op een legale wijze gesteund voor zijn of haar eigen beslissing voor palliatieve sedatie.

“Op de eerste plaats wordt bij palliatieve sedatie primair het lijden verlicht door middel van het verlagen van het bewustzijn van de patiënt. Bij euthanasie daarentegen wordt het lijden verlicht door middel van levensbeëindiging.”

Heer en Meester

De arts is op het terrein van levensbeëindigend handelen ‘heer en meester’; het beleid is de arts en vice versa. De beleidsvrijheid van de *street level bureaucrat* wordt door de komst van de richtlijn palliatieve sedatie en de mogelijkheden om daar beargumenteerd van af te wijken vergroot.¹⁷ De overheid en haar juridische instrumenten kunnen slechts achteraf enige invloed uitoefenen door middel van vervolging, indien een arts ongeoorloofd heeft gehandeld. De richtlijnen en wetten hieromtrent zijn weliswaar vastgesteld, maar indien een arts goed beargumenteerd kan afwijken, is dit geen probleem volgens Eric van Wijlick (beleidsmedewerker KNMG).

“Palliatieve sedatie wordt tevens emotioneel minder belastend gezien zowel door de arts als door de patiënt.”

Een arts kan met zijn of haar discretionaire bevoegdheden uit meer behandelingen kiezen.¹⁸ Dit kan tot op een zekere hoogte gevolgen hebben voor de interveniërende bevoegdheden van een arts, de zogenaamde *process discretion* volgens Vinzant & Crothers.¹⁹ Een arts kan dan wel bevoegd zijn om met euthanasie in te grijpen, maar zal dit wellicht niet doen omdat palliatieve sedatie een aantrekkelijker alternatief is. Johan Legemaate (jurist van het KNMG) zegt dan ook in een artikel van het NRC dat euthanasie straks formeel nog mogelijk is, maar dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om het te krijgen.²⁰ Mevr. Dr. Maria van der Muijsenbergh denkt echter dat het er meer om gaat dat artsen euthanasie makkelijker zullen afwijzen omdat ze denken een goed alternatief te kunnen bieden. De grond voor euthanasie, de onbehandelbaarheid, valt immers weg indien er een behandeling kan worden gestart met palliatieve sedatie.²¹ Dit neemt echter niet weg dat palliatieve sedatie als sluiproute kan worden gebruikt voor euthanasie. Het is echter nog maar de vraag of dit ‘perverse’ (ongewenste) effect zich doorzet in de toekomst.

Is euthanasie dan de oorzaak van de verschuiving?

De decriminalisering van euthanasie heeft niet per definitie geleid tot een verschuiving naar palliatieve sedatie. De verruiming van de keuzemogelijkheden zorgt juist wel voor deze verschuiving, omdat er gewoonweg voor een andere vorm van levensbeëindigend handelen gekozen kan worden. Daarnaast wordt euthanasie door artsen als iets gezien wat 'eigenlijk niet mag'.²² Artsen zullen dan alleen tot euthanasie bereid zijn indien ze een goede relatie met de patiënt hebben of als het niet anders kan, als laatste noodmiddel. Het draagvlak om euthanasie legaal te houden is er echter wel bij artsen, maar om het toe te passen is een ander verhaal.

De nieuwe richtlijn geeft artsen een sterkere positie om bijzonder medisch handelen zoals euthanasie af te wijzen. Dit betekent dat de vraag vanuit de familie en de patiënt om 'een einde te maken aan het lijden' niet altijd meer met euthanasie beantwoord zal worden door de arts. Of dit gevolgen heeft voor de keuzevrijheid van de patiënt tussen euthanasie en palliatieve sedatie zal in de toekomst moeten blijken. Rob Jonquièrre (directeur van de Nederlandse vereniging voor een vrijwillig levenseinde) noemt ook dat de wens van de patiënt als 'richtsnoer' moet worden gebruikt en niet als richtlijn. Dit alles maakt de arts bijna ongrijpbaar in zijn of haar handelen. Daarnaast is het ook mogelijk dat de patiënt en de familie zelf euthanasie afwijzen omdat ze dit als te abrupt ervaren. Het zal in ieder geval moeilijker worden voor de patiënt en de familie om euthanasie af te dwingen van de arts, deze heeft immers palliatieve sedatie als alternatief.

Cristine Looman is vierdejaars studente Bestuurskunde. Dit artikel is een samenvatting van haar bachelorthesis. Sinds september volgt zij een master bij bestuurskunde.

Noten

¹ Enklaar, J. (1999),

Terminus: Dr. Ben Zylicz en de kunst van het sterven, Zutphen: Plataan.

² Koelewijn, Jannetje (2006), 'Euthanasie steeds vaker gemeden: Sedatie is nieuwe uitweg', *NRC Handelsblad*, 15 april.

³ Engbersen, G. en Veen, R. van der (1992), 'De onbedoelde effecten van sociaal beleid', *Beleid & Maatschappij*, 1992, (5), pp. 215.

⁴ Engbersen, G. en Veen, R. van der (1992): pp. 223.

⁵ Keizer, A. A. en Swart, S.J. (2005), 'Palliatieve sedatie, het sympathieke alternatief voor euthanasie?', *Nederlands Tijdschrift voor de Geneeskunde*, 149, (9), pp. 449.

⁶ Verhagen, E.H., Hesselmann, G.M., Besse, T.C. en Graeff, A. de (2005), 'Palliatieve sedatie: Voor de Praktijk', *Nederlands Tijdschrift voor de Geneeskunde*, 149, (9), pp. 458.

⁷ Commissie landelijke richtlijn palliatieve sedatie (2005): pp. 52.

⁸ Verhagen, E.H., Hesselmann, G.M., Besse, T.C. en Graeff, A. de (2005): pp. 458-461.

⁹ Gezondheidsraad (2004), *Signalering ethiek en gezondheid 2004*, Den Haag / Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, pp. 32.

¹⁰ Keizer, A. A. en Swart, S.J. (2005): pp. 450.

¹¹ Bijlage 1: De verkeerde toepassing van Morfine (Thesis)

¹² *NRC Handelsblad* (2006), 'Stervensbegeleiding', *Opinie*, 18 april.

¹³ Muijsenbergh, M.E.T.C. van den (2001), *Palliatieve zorg door de huisarts, Eroeringen van huisartsen, patiënten en naaststaanden*, Leiden: Proefschrift Universiteit van Leiden, pp. 115.

¹⁴ Informatie afkomstig uit het interview met Dr. Maria van den Muijsenbergh

¹⁵ Muijsenbergh, M.E.T.C. van den (2001): pp. 113.

¹⁶ Keizer, A. A. en Swart, S.J. (2005): pp. 450.

¹⁷ Winter, S.C. (2003), 'Implementation Perspectives: Status and Reconsideration', in: Peters, B.G. en Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration*, London: SAGE Publications, pp. 214.

¹⁸ Howlett, M. en Ramesh, M. (2003), *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.

¹⁹ Vinzant, J.C. & L. Crothers, *Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service*, Washington: Georgetown University Press, 1998

²⁰ Koelewijn, Jannetje (2006), 'Euthanasie steeds vaker gemeden: Sedatie is nieuwe uitweg', *NRC Handelsblad*, 15 april.

²¹ Informatie afkomstig uit het interview met Dr. Maria van den Muijsenbergh

²² Informatie afkomstig uit het interview met Dr. Maria van den Muijsenbergh



Een Brussels spel met Haagse belangen.

Wanneer heeft een onderhandelende ambtenaar invloed op haar eigen instructies?

door Willem Masman

Er wordt heel wat onderhandeld en afgepraat in Brussel. Een aantal Nederlandse ambtenaren is hiervoor zelfs permanent gestationeerd in Brussel. Deze ambtenaren hebben een zeer grote rol in de Europese besluitvorming: naar schatting tachtig procent van de besluiten van de Raad van Ministers worden op ambtelijk niveau afgehandeld.¹ De onderhandelaren spelen dus een Brussels spel met Haagse belangen. Een logische vraag is dan ook of zij wel verantwoording afleggen voor wat ze doen, zeker omdat deze onderhandelaren gecontroleerd worden aan de hand van instructies waar ze soms zelf over meebeslissen. Uit mijn scriptieonderzoek blijkt dat de invloed van de onderhandelaren in bepaalde gevallen groter is dan in andere gevallen.

Voor dit onderzoek(je) heb ik de onderhandelende ambtenaren in de raads werkgroepen onder de loep genomen. Deze onderhandelaren zijn actief op twee speelvelden.² Op het Brusselse speelveld onderhandelen ze met ambtenaren van andere lidstaten. Op het Haagse speelveld wordt de strategie en het standpunt van Nederland in een onderhandeling bepaald. De ambtenaren in Brussel hebben een dubbele loyaliteit, enerzijds moeten ze luisteren naar de belangen van 'Den Haag', anderzijds willen ze responsief kunnen zijn ten opzichte van hun collega's. Ook hebben ze een dubbele taak, ze zijn de stem van Den Haag, maar tegelijkertijd de oren en de ogen.³

Het proces 1: Er komt een voorstel van de Europese Commissie (EC) of het voorzitterschap van de Raad van Ministers (RvM). 2: Er worden door de dossierhouder in Den Haag instructies geformuleerd op basis van de wensen

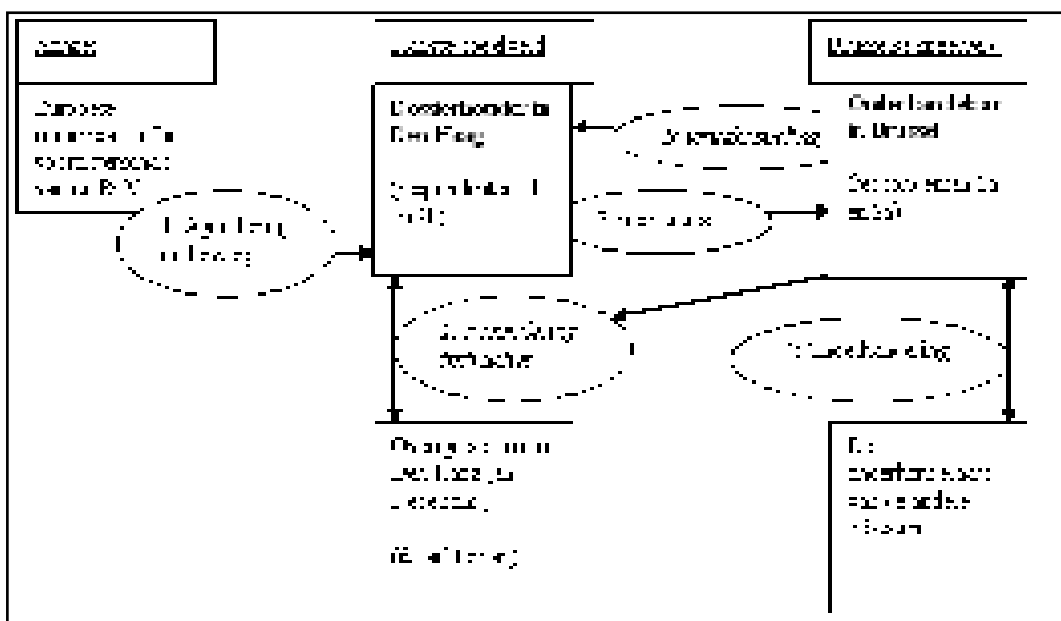


van zijn achterban en de uitkomsten van voorgaande onderhandelingen. 3: De instructies worden doorgegeven aan de onderhandelaar. 4: Er wordt door de onderhandelaar met andere lidstaten onderhandeld. 5: Na de onderhandeling wordt er weer teruggekoppeld naar Den Haag. Naast dit formele proces vindt er tijdens de formulering van de instructies nog een informeel proces plaats tussen de dossierhouder in Den Haag en de onderhandelaar in Brussel.⁴

Wat ik in mijn bachelorscriptie wilde onderzoeken is of de invloed van de onderhandelaren op hun eigen mandaat wellicht veranderd met de omstandigheden waarin de instructies tot stand komen.

Waarom juist dit? Ten eerste omdat er wellicht sprake is van een verantwoordingsprobleem. Verantwoording kan volgens Harmon⁵ op twee manieren. In de rationele theorie van verantwoording gebeurt dit langs formele regels en procedures. Deze

visie is gebaseerd op een 'mechanische' scheiding tussen 'hoofd' en 'handen': het hoofd in Den Haag en de handen in Brussel. Harmon schetst ook een alternatief, dynamischer, beeld van verantwoording waarin de professionele expertise en de politieke controle meer hand in hand gaan. Communicatie is in dit idee essentieel voor een goede afstemming. Er ontstaat een vorm van verantwoording waarbij men oog heeft voor de professionele context waarin het werk gedaan moet worden.⁶ Als de onderhandelaren in Brussel nu heel erg veel invloed hebben op de eigen



Schema 1: Onderhandeling in de raads werkgroepen, een proces op twee speelvelden.

instructies, zal dit een probleem opleveren in de rationele visie van verantwoording.

Ten tweede wordt via deze vraag meer duidelijk over de omstandigheden waarin het "gesocialiseerd" raken in een organisatie tot een probleem kan leiden. Er wordt veel onderzoek gedaan naar de vraag of ambtenaren in Brussel ook een "Europese" houding en loyaliteit aannemen in hun werk. Hierbij wordt altijd verondersteld dat de ambtenaren in Brussel ook de mogelijkheid hebben om deze loyaliteiten uit te oefenen. Dit onderzoek maakt duidelijk in welke gevallen deze loyaliteiten uitgeoefend kunnen worden via beïnvloeding van de instructies.

Voor mijn scriptie ben ik naar Brussel gegaan om twee onderhandelaars op de Permanente Vertegenwoordiging te interviewen. Vervolgens heb ik de ambtenaren in Den Haag geïnterviewd die instructies schrijven voor deze onderhandelaars.

Om iets te zeggen over de wijze waarop de onderhandelaar en de dossierhouder zich gedragen in hun organisatie heb ik twee institutionele theorieën naast elkaar gebruikt. De rationeel institutionalistische benadering en de sociologisch

benadering uit van een *logic of consequence* en de andere van een *logic of appropriateness*. De rationele benadering voorziet actie langs een logica waarbij mensen de actie kiezen waarvan ze de meest positieve consequenties verwachten. De sociologische benadering voorziet dat men zich gedraagt via een inschatting van wat in een bepaalde sociale situatie verwacht wordt. Deze twee, niet geheel tegenstrijdige, maar ook niet verenigbare perspectieven bieden allebei een

"In de relatie tussen de dossierhouder en de onderhandelaar is een informele vorm van verantwoording dus zeer gewenst, zeker wanneer de onderhandelingen in een verder gevorderd stadium zijn."

invalshoek om het gedrag van de onderhandelaars en de dossierhouders te bestuderen.

In de interviews heb ik vragen gesteld over de rol die de onderhandelaar speelt bij de totstandkoming van de instructies in variërende omstandigheden. Ik heb gekeken naar de aanwezigheid van onenigheid op nationaal niveau, de fase in de onderhandelingen, tijdsdruk, de mate van politisering en het beleidsonderwerp. Deze laatste heb ik gesplitst in onder andere nieuwheid, politieke gevoeligheid en het aantal actoren dat op een beleidsterrein betrokken is.⁷



Dus wat kwam er nu uit mijn onderzoek? Het blijkt dat de onderhandelaars in bepaalde gevallen inderdaad meer invloed hebben op de instructies dan in andere gevallen. In de eerste plaats speelt de informatie die de onderhandelaar terugkoppelt een belangrijke rol in de Haagse afstemming en formulering. Vooral bij onenigheid op nationaal niveau, bijvoorbeeld over welke positie Nederland in Europa in moet nemen, of over wat het belangrijkste punt is om in de onderhandelingen te behalen.

Deze invloed kan worden genuanceerd omdat een onderhandelaar deze onenigheid niet altijd strategisch uit kan buiten zoals vanuit de rationele benadering wordt verwacht. Vervolgens blijkt uit beide institutionele benaderingen dat de invloed van de onderhandelaar toeneemt naarmate de onderhandelingen vorderen. Invloed van de informatie vanuit Brussel over de haalbaarheid van de wensen van Nederland wordt dan belangrijker. Nieuwheid en technische specialiteit van een onderwerp hebben een negatieve invloed op de invloed die een onderhandelaar kan uitoefenen op zijn mandaat.

Het effect van politisering op de invloed van de onderhandelaar op het mandaat blijft onduidelijk. Aan de ene kant zorgt politisering er voor dat de onderhandelaars minder invloed hebben op het mandaat via de terugkoppeling, omdat nationale belangen bij politisering een grotere rol spelen dan

institutionalistische benadering. Kort gezegd gaat de eerste



onderhandelingsbelang. Aan de andere kant is voor het behalen van een Nederlandse prioriteit, de haalbaarheid in de onderhandelingen ook wel weer erg belangrijk. Hoe, naar aanleiding van dit onderzoek, te oordelen over de dubbele loyaliteiten van een onderhandelaar en het probleem van verantwoording? In de eerste plaats lijkt duidelijk dat het spanningsveld tussen verschillende loyaliteiten bestaat. Deze loyaliteiten kunnen uitgeoefend worden wanneer het proces aan de onderhandelingstafel

van cruciaal belang wordt bij de opstelling van de instructies. Mijn scriptie laat zien dat er bepaalde omstandigheden zijn waarin deze beïnvloeding van de instructies meer of minder speelt. Een uitgebreider onderzoek, waarbij niet alleen naar het raadswerkgroepniveau maar ook naar het COREPER niveau gekeken wordt zou duidelijk kunnen maken of dit beeld te generaliseren is naar alle fasen van ambtelijke onderhandelingen. Vanuit de rationele visie op verantwoording is de bemoeienis van de onderhandelaar met zijn eigen instructies zeer dubieus. In praktijk is deze invloed echter noodzakelijk om op een succesvolle wijze de belangen van Nederland te behartigen. De instructies moeten afgestemd kunnen worden op de dynamiek van het onderhandelingsproces om ervoor te zorgen dat de instructies ook leiden tot de beste resultaten voor Nederland. Het alternatieve beeld van verantwoording van Harmon, waarbij men oog heeft voor de professionele context waarin de belangen van Nederland behartigd dienen te worden, lijkt dan ook een passender beeld te geven van de wijze waarop in de praktijk verantwoording plaats zou moeten vinden. In de relatie tussen de dossierhouder en de onderhandelaar is een informele vorm van verantwoording dus zeer gewenst, zeker wanneer de onderhandelingen in een verder gevorderd stadium zijn.

Willem Masman is student bestuurskunde. Dit artikel is een samenvatting van zijn bachelor-thesis. Sinds september volgt Willem de Research Master bij bestuurskunde. Tevens geeft hij werkgroepen aan eerstejaarsstudenten bestuurskunde.

Noten

¹ Heisenberg 2005:66

² Putnam 1988

³ Soetendorp 2001:225, Lewis 2005

⁴ van den Bos 1991:21, interviews

⁵ Harmon1995: 163-197, Harlow 2002:6-24

⁶ Harmon 1995:187

Prikbord

*** Indien je in het collegejaar 2007-2008 geen lid meer wilt zijn van de B.I.L., dien je dit schriftelijk of per e-mail kenbaar te maken **vóór 1 augustus 2007**:

B.I.L.

Wassenaarseweg 52

Postbus 9555

2300 RB Leiden

bil@bilboard.nl

*** Adreswijzigingen kun je ook doorgeven op het bovenstaande adres. Ook als je nog geen pasfoto hebt ingeleverd, kun je die opsturen naar dit adres.

*** De B.I.L. is altijd op zoek naar goede samenvattingen. Als je nog een goed uittreksel hebt liggen, kun je die opsturen naar de B.I.L. Hier staat een kleine vergoeding tegenover.

*** Vanaf heden is de almanak 2005 - 2006 *gratis* op te halen voor alle leden in de B.I.L.-kamer (SB-03). De almanak is een zeer interessant naslagwerk over het afgelopen bestuursjaar, een bijdrage van minister Ben Bot en natuurlijk het smoelenboek met pasfoto's van alle leden.

Scholen onder de maat

Onderzoek naar strategisch gedrag bij prestatiemeting in het primair onderwijs aan de hand van gemiddelde Cito-scores

door Frank van der Plas

Prestatiemeting in de publieke sector is niets nieuws meer. Ook basisscholen worden onderworpen aan controle door de Onderwijsinspectie. De Onderwijsinspectie beweert geen scholen met elkaar te vergelijken, maar plaatst wel onderzoeksrapporten op internet. Goed presterende scholen kunnen zelfs het predikaat 'Goede school' verdienen. Als ouders de schoolkeuze voor hun kinderen laten hangen van deze beoordeling en als de financiering van scholen vervolgens afhangt van het aantal leerlingen, is het voor scholen van belang dat de scores hoog uitvallen. Nu rijst de volgende vraag: doen scholen er alles aan om het onderwijs te verbeteren of gebruiken zij andere middelen om tot een hogere beoordeling te komen?

Een belangrijke indicator die de Onderwijsinspectie gebruikt bij het evalueren van het primair onderwijs zijn de opbrengsten van de school. Opbrengsten wordt gedefinieerd als het niveau van lezen, schrijven, rekenen etc. dat leerlingen in groep 8 behaald hebben. Reden voor het meten van opbrengsten is dat scholen, vanuit de gedachte

“Het is zinloos een leerling twee keer te toetsen.”

van de vrijheid van onderwijs, zelf mogen bepalen hoe zij het onderwijsproces inrichten. De Onderwijsinspectie controleert in beginsel alleen de output. Pas wanneer de output tegenvalt, wordt er naar het proces gekeken. Wanneer zowel de schoolopbrengsten als het onderwijsproces onder de maat zijn, kan een school door de Onderwijsinspectie onder curatele geplaatst worden.

Schoolopbrengsten worden gemeten aan de hand van de toets die scholen verplicht zijn af te leggen bij leerlingen van groep 8 van de basisschool. Voor mijn onderzoek heb ik alleen gekeken naar de Eindtoets van het Cito, omdat deze toets het meest gebruikt wordt, wat het vergelijken makkelijker maakt, maar er bestaan ook andere toetsen, zoals de toets van het Gereformeerd Pedagogisch Centrum of psychologische testen.

Strategisch gedrag

De theorie over prestatiemeting leert dat het meten van output van publieke organisaties niet zonder problemen gaat, doordat er geen één-op-één-relatie bestaat tussen de geleverde output en de gewenste resultaten, de *outcomes outcomes* (De Bruijn, 2001: 11-12). Bohte & Meier (2000) stellen dat door de discrepantie tussen output en outcome, prestatiemeting ook kan leiden tot *goal displacement* (zie Merton, 1940). Het halen van de streefcijfers om politieke gezagsdragers tevreden te stellen wordt belangrijker dan het realiseren van de doelstellingen van de organisatie.

De beloning die het behalen van goede cijfers met zich meebrengt zijn voor organisaties de oorzaak van een verschijnsel wat Bohte en Meier 'cheating' noemen. 'Cheating' kan op drie manieren: 'cutting corners', 'lying' en 'biasing samples'. (Bohte & Meier 2000: 175). *Cutting corners* is het leveren van slechte kwaliteit output om een zo hoog mogelijke kwantiteit te

realiseren. Bij liegen wordt er bewust een feitelijk onjuiste voorstelling van de outputcijfers gepresenteerd en bij *Biasing samples* spitst de organisatie zich uitsluitend toe op de output die een positieve bijdrage levert aan de streefcijfers. De aandacht van de organisatie gaat dan uit naar de makkelijke gevallen, terwijl de instelling minder aandacht besteedt aan de moeilijke gevallen (zie ook Wilson, 1989: 161 - 162).

Uitsluiten van zwakke leerlingen?

In februari 2006 was er enige ophef in de Tweede Kamer over het aantal leerlingen dat niet getoetst wordt in groep 8 van de basisschool. Zwakke leerlingen zouden worden buitengesloten van de Cito-Eindtoets, om zo de gemiddelde score van de school hoger te laten uitvallen. Deze zwakke leerlingen maken dan een zogeheten niveautoets en komen in aanmerking voor leerwegondersteunend onderwijs. De directeuren waar ik mee gesproken heb, geven aan dat op hun school 'dergelijk strategisch gedrag' zich niet voordoet. Om een zo eerlijk mogelijk beeld te geven laten zij alle leerlingen de Cito-Eindtoets afleggen.

Een telefoontje met de Onderwijsinspectie leert het niet verplicht is om alle leerlingen dezelfde eindtoets te laten afleggen. Volgens Martin Uunk van de Onderwijsinspectie: "Het valt goed te verdedigen zwakke leerlingen geen Cito-toets te laten afleggen, zeker als je beseft dat de aanmeldingsprocedure voor leerwegondersteunend onderwijs al in november begint, terwijl de Cito-Eindtoets pas in februari

“Elk controlemiddel is aan slijtage onderhevig.”

wordt afgenomen. Het is zinloos een leerling twee keer te toetsen." De Onderwijsinspectie adviseert scholen zwakke leerlingen buiten het gemiddelde te laten. De rapporten van de inspectie laten bovendien zien dat scholen precies verantwoording moeten afleggen over waarom sommige leerlingen niet hebben meegedaan.

Accentverschuiving door prestatiemeting?

Er zijn geen aanwijzingen dat scholen zich uitsluitend richten op de studieonderdelen die worden getoetst in de Cito-Eindtoets, zoals (hoofd)rekenen, taal en leesvaardigheid. Op Basisschool Holendrecht in Amsterdam Zuid-Oost werd na een slechte beoordeling van de Onderwijsinspectie, gereageerd door niet alleen de methodes voor begrijpend lezen te verbeteren, maar er werd ook een slecht functionerende gymleraar ontslagen. Ook op de andere scholen die ik bezocht heb, was er onverminderd aandacht voor tal van andere vakken, zoals godsdienstonderwijs en muziek.

Fraude

Niet op elke school wordt de Cito-Eindtoets volgens de regels afgenomen. Voorbeelden van fraude die in de interviews naar voren kwamen hadden allemaal betrekking op andere scholen: "Op mijn school gebeurt het niet, maar ik weet dat er op grote schaal gerotzooid wordt met Cito-toetsen." Een voorbeeld is dat de opgaven van de Cito-toets van tevoren worden geopend door docenten, zodat 'soortgelijke' opgaven alvast kunnen worden geoefend in de klas. Een ander voorbeeld is dat een docent subtiele aanwijzingen geeft tijdens het afnemen van de toets. Om deze vormen van fraude tegen te gaan hebben de scholen in Amsterdam Zuid-Oost afgesproken leerkrachten van andere scholen te laten surveilleren bij het afnemen van de toets.

Martin Uunk van de Onderwijsinspectie is bekend met de vormen van fraude die zich voordoen bij het afnemen van de Cito-toets. De Onderwijsinspectie heeft moeilijk zicht op dit gedrag: "Elk controlemiddel is aan slijtage onderhevig." Omdat het onderzoek van de Onderwijsinspectie naar strategisch gedrag bij schoolopbrengsten nog loopt, kan Martin Uunk weinig uitspraken doen over de omvang van strategisch gedrag.

Marleen van der Lubbe van het Cito zegt dat de opgaven van de Eindtoets Basisonderwijs niet in verzegelde enveloppen zitten zoals dat bij de Landelijke Examens wel het geval is. Volgens haar is de omvang van fraude bij toetsen gering, omdat bij de meeste scholen de Cito-toets als voornaamste doel heeft individuele leerlingen naar het juiste schoolniveau te laten doorstromen en niet om scholen te beoordelen. Het vooraf oefenen van opgaven is een normale gang van zaken om leerlingen kennis te laten maken met hoe de toets in z'n werk gaat. Wanneer van tevoren de opgaven worden geopend door de docenten om 'soortgelijke opgaven te oefenen' heeft een kleine impact hebben op de uiteindelijke uitslagen van de toetsen.



"Op mijn school gebeurt het niet, maar ik weet dat er op grote schaal gerotzooid wordt met Cito-toetsen."

Conclusie

Wanneer prestaties van scholen onder de maat zijn, maakt prestatiemeting aan de hand van gemiddelde Cito-scores het mogelijk dat de Onderwijsinspectie de problemen kan signaleren en dat er maatregelen genomen kunnen worden om het onderwijsproces te verbeteren. De sancties die uiteindelijk staan op het hebben van te lage scores zijn een prikkel voor scholen om lesmethodes te verbeteren. De theorie van Bohte en Meier (2000: 173-182) lijkt op het eerste oog niet op te gaan voor prestatiemeting aan de hand van Cito-scores. Op grond van de theorie wordt strategisch gedrag verwacht, dat in de praktijk niet of slechts in beperkte mate voorkomt. Scholen gedragen zich soms tegenovergesteld aan wat vanuit de theorie over strategisch gedrag verwacht zou worden: scholen nemen leerlingen mee in het gemiddelde, terwijl de Onderwijsinspectie juist aanraadt deze groep niet mee te wegen. Bovendien valt er weinig steun te vinden voor de hypothese dat kwaliteitsverbetering uitblijft wanneer er strategisch gedrag optreedt. Zo blijkt het eerder openen van toetsopgaven dan is toegestaan, een geringe impact te hebben op de uiteindelijke gemiddelde scores. Deze bevinding lijkt vooral samen te hangen met de aard van de Cito-Eindtoets. Het is lastig op basis van deze bevindingen een generalisering te maken over de theorie over strategisch gedrag.

Dit artikel is een bewerkte versie van de bachelor-thesis van Frank van der Plas over strategisch gedrag in het primair onderwijs. Frank van der Plas rondde zijn bachelor af in 2006 en is in september begonnen aan de Research Master bij bestuurskunde in Leiden.

Geraadpleegde Literatuur

- Bohte, J. & K.J. Meier (2000), 'Goal displacement, Assessing the Motivation for Organizational Cheating', *Public Administration Review* Vol.60 No.2 173 - 182
- Bruijn, J.A. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: LEMMA
- CITO (2006), 'Eindtoets Basisonderwijs 2006, IC-Standaardscores en IC-Percentielen, School: Holendrecht', 7 maart 2006
- Onderwijsinspectie (2005), 'Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek RK Basisschool De Horizon, 4 oktober
- Onderwijsinspectie (2005), 'Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek Basisschool Holendrecht, 23 november
- Onderwijsinspectie (2006), 'Overzicht van zeer zwakke basisscholen', 1 juni 2006, te vinden op <http://www.onderwijsinspectie.nl/watdoenwij/zlbs>
- Merton, R.K. (1940), 'Bureaucratic structure and personality', *Social Forces*, Vol. 18, No. 4, 560 - 568.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do, and Why They Do It*. New York: Basic Books.

De scheidsrechter als 'street-level bureaucrat'

Afgelopen zomer ontstond weer de nodige commotie omtrent het optreden van de scheidsrechters op het WK voetbal. Ze interpreteerden de regels verkeerd, ze waren te 'kinderachtig' wat betreft het toepassen van de regels, oftewel: ze brachten schade toe aan de mooie sport voetbal.

Ik heb me uiteraard ook groen en geel geërgerd aan onze Russische vriend Ivanov. Ik heb ook wedstrijden gezien waar de scheidsrechters inconsequent optraden, maar ik heb me daarbij heel het toernooi afgevraagd of de scheidsrechters wel schuldig waren aan deze feiten of dat er sprake is van een andere schuldlige. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wil ik een vergelijking gaan maken tussen een ambtenaar en scheidsrechter aan de hand van het Friedrich-Finer-debat.

Het Friedrich-Finer-debat draaide simpel gezegd om de discretionaire ruimte van de ambtenaar. Het betoog van Carl J. Friedrich (1940) stond bekend als de *soft core*-variant. Hij was

van mening dat ambtenaren voor een effectieve uitoefening van hun rol een bepaalde discretionaire ruimte nodig hadden. Het was immers belangrijk dat de ambtenaren hun werk konden doen in plaats van het moeten nalaten.

Het betoog van Herman Finer (1940) stond bekend als de *hard core*-variant. Hij was van mening dat de discretionaire ruimte voor een ambtenaar zo klein mogelijk moest zijn om op die manier het aantal fouten te kunnen beperken.

De uitoefening van de functie moest strak gereguleerd worden zodat een ambtenaar precies wist hoe te handelen in elk mogelijke situatie.

Nu is het natuurlijk de vraag hoe deze twee standpunten

terugkomen in de voetbalwereld. Aan de top van de voetbalwereld staat de zogenaamde FIFA. De FIFA stelt de regels op waar de scheidsrechters zich het gehele toernooi aan moeten houden. Op die manier wordt hen een discretionaire ruimte compleet ontnomen. Ze krijgen bij aankomst een boek met vooral extra regels (dit om de commerciële waarde van het eindtoernooi te verhogen) die ze zich eigen moeten maken en waarop ze ook afgerekend worden. Wanneer de scheidsrechters naar de mening van de observanten de regels niet juist toepassen, worden ze naar huis gestuurd.

Aan de andere zijde zijn er de fans en vooral de commercie. Vooral de commercie kan veel invloed uitoefenen op de FIFA. De commerciële waarde van een eindtoernooi is afhankelijk van de aantrekkelijkheid van het voetbal. Wanneer een wedstrijd gespeeld kan worden met zo min mogelijk

interventie van de scheidsrechter die daarbij de spelers enige ruimte geeft tot het maken van overtredingen, vergroot dit het kijkgenot en dus de commerciële aantrekkelijkheid.

De scheidsrechter moet dus eigenlijk ook nog eens zorgen dat hij zichzelf compleet wegcijfert. De FIFA is dus erop gebrand om het aantal interventies zo klein mogelijk te houden. De scheidsrechter krijgt daarvoor opeens weer een redelijke discretionaire ruimte daar hij opeens zich niet aan de regels hoeft te houden wanneer dit ten goede komt van de aantrekkelijkheid van de wedstrijd.



Wanneer wij deze twee bevindingen vergelijken met het Friedrich-Finer-debat, zijn er toch wel enige overeenkomsten zichtbaar. Enerzijds is de FIFA een aanhanger van de *hard core*-variant. De voetbalorganisatie maakt vrij snel duidelijk wat de regels zijn waar de scheidsrechter zich aan dient te houden en de scheidsrechter wordt er ook op afgerekend wanneer hij de regels niet op de juiste manier toepast. De discretionaire ruimte voor de

scheidsrechter is hierdoor praktisch nihil.

Anderzijds krijgt de scheidsrechter ook de ruimte om niet in te grijpen wanneer dit de aantrekkelijkheid van het spel vergroot. De scheidsrechter moet zelf interpreteren wanneer een overtreding niet ernstig genoeg is om te fluiten. Daarbij moet hij zelf ook nog interpreteren of er een bepaald voordeel uit te halen is voor de aanvallende partij om op die manier

de aantrekkelijkheid van het voetbal te vergroten. De aanvallende partij wordt hierdoor niet de kans ontnomen om een goal te maken en goals vergroten nu eenmaal de aantrekkelijkheid van een

pot voetbal. De tevredenheid is immers groter wanneer de wedstrijd is geëindigd in 5-4 dan wanneer de 'brilstand' zijn intrede doet, zoals de Belgische verslaggevers dat altijd zo prozaïsch omschrijven.

De scheidsrechter moet dus voortdurend kiezen tussen twee verschillende opvattingen en het uitoefenen van zijn functie wordt daardoor ernstig belemmerd. Het is te hopen dat de FIFA dit zelf ook nog eens zal concluderen en kiest voor één van de opvattingen en de scheidsrechters daarop afrekent. Dan kunnen we misschien de volgende keer wel weer met een gerust hart kijken naar een wedstrijd van het Nederlands Elftal met Ivanov als scheidsrechter.

"Ik heb uiteraard mijzelf ook groen en geel geërgerd aan onze Russische vriend Ivanov."

De verkiezingen komen eraan!

door Kamran Ullah

Prinsjesdag is achter de rug, de verkiezingen komen eraan. Komende weken zult u van alle kanten worden bestookt met flyers, debatten, en vele peilingen. Om u alvast warm te draaien voor dit mediacircus heeft de redactie van de BB Kamran Ullah, student bestuurskunde en kandidaat-Kamerlid voor de VVD, gevraagd om een voorspelling te doen.

Op 22 november hebben we weer eens vervroegde verkiezingen. We raken er inmiddels aan gewend dat we vaker dan eens in de vier jaar naar de stembus mogen, leve de democratie! Terwijl u deze BB leest, zijn de campagnes voor de stembusgang al begonnen: de koningin heeft vorige week hoogstpersoonlijk de plannen van het CDA en de VVD uiteengezet in de gerenoveerde Ridderzaal. En één dezer dagen gaan Wouter Bos en Jan Marijnissen los tijdens de Algemene Beschouwingen.

In de politiek, en dus ook bij de komende verkiezingen, gaat het steeds vaker om de persoon. Zo is sinds de opkomst van Pim Fortuyn charisma een dominerend onderdeel bij het kiezen van een volksvertegenwoordiger: "Mensen lijken op zoek te zijn naar iemand die ze aanspreekt vanwege de zinnelijke aantrekkingskracht die uitgaat van die persoon. De intellectuele leider, die dankzij zijn kennis je weet te boeien is momenteel uit de mode".¹ In plaats van een betoog over verkiezingsprogramma's zou hier een verhaal over de kandidatenlijsten waarschijnlijk gepaster zijn.

Zo zou ik als oud-voorzitter van de Nationale Jeugd Raad een verhaal kunnen houden over het aantal jongeren op lijsten van de politieke partijen. Van verjonging is in zekere zin sprake (zo zullen er veel dertigers de Kamer in komen), maar voor de echte jongere kan je beter kijken bij de afvallers op de groslijsten. Ik zou ook een verhaal kunnen houden over allochtonen op de lijsten. De afgelopen drie jaar hebben alle partijen een grote mond gehad over het actief betrekken van minderheidsgroepen bij onze samenleving, maar nu het gaat om het verdelen van het 'blauwe pluche' wordt toch vooral gezocht naar welgestelde oudere witte mannen.

Over bovenstaande onderwerpen schrijven zou veel te makkelijk zijn. Als wetenschappelijk student zou ik natuurlijk ook gewoon een vergelijkend onderzoek kunnen doen naar de inhoud van de verschillende verkiezingsprogramma's. Maar ook dat lijkt me te makkelijk en bovendien niet sexy genoeg. Alle partijen willen regeren. Daarom schuift men van extreem-links (SP) tot extreem-rechts (EénNL) naar het midden toe, ofschoon over kinderopvang, AOW en de sociale zekerheid er nog wel kleine verschillen te vinden zijn.

Het is wat gepaster om een gedurfde uitspraak te doen over de uitslag van de verkiezingen en de formatie die zal volgen. In de twee maanden tot aan de verkiezingen kan

natuurlijk nog veel gebeuren. Wat te denken van Balkenende die nog twee keer van een skateboard valt, Bos die na de AOW ook domme uitspraken doet over de AWBZ² en de studiefinanciering, Rutte die nog drie dissidenten van de kandidatenlijst moet schrappen, en Halsema die op het verkeerde moment naar de kapper gaat. Neemt niet weg dat ik toch een voorspelling zou willen doen. Mijn prognose is

dat na een zinderende nek-aan-nekrace de PvdA zich na een kleine vijf jaar weer de grootste partij van het land mag noemen, maar toch in de oppositie terecht zal komen.

Een nek-aan-nekrace zal ongetwijfeld tot gevolg hebben dat duizenden, misschien wel honderdduizenden Nederlandse burgers strategisch zullen stemmen. Dit zal zowel de SP, GroenLinks, als de ChristenUnie zetels kosten. Desondanks ben ik ervan overtuigd dat deze laatste partij een grote rol zal spelen bij de totstandkoming van een nieuw kabinet. Uiteraard zullen de PvdA en het CDA in eerste instantie proberen een coalitie

te vormen, maar deze poging zal helaas kansloos falen. En een linkse meerderheid ... die zal er buiten Nijmegen niet te vinden zijn.

Er zit dan dus niet anders op voor Wouter Bos om samen met PvdA-informateur Wim Kok de gang naar de koningin te maken om de opdracht terug te geven. Na enkele weken zal er onder de bezielende leiding van informateurs Donner, Dales en Schuurman³ een nieuw kabinet CDA-VVD-CU worden gepresenteerd. Bereid uzelf maar rustig voor op Balkenende IV met de nieuwe vice-premiers Rouvoet en Verdonk.

Kamran Ullah is vijfdejaars student Bestuurskunde en is kandidaat voor kieslijst voor de VVD voor de Tweede Kamerverkiezingen op 22 november. In 2005-2006 was hij voorzitter van de Nationale Jeugd Raad, en Commissaris Activiteiten in het B.I.L.-bestuur 2003-2004.

Noten

¹ Leiderschap, Kamran Ullah ea., Bestuurskundige Berichten mei 2006

² AWBZ is een volksverzekering voor ziektekostenrisico's waar je je niet individueel voor kunt verzekeren.

Partijen	Tweede Kamer 22/01/2003	Prognose Kamran Ullah
	Zetels	Zetels
CDA	44	42
PvdA	42	44
VVD	28	31
SP	9	13
LPF	8	0
GroenLinks	8	9
D66	6	1
ChristenUnie	3	5
SGP	2	2
Wilders/ Partij vd Vrijheid	0	1
EénNL	0	1
Partij voor de Dieren	0	1
Andere Partijen	0	0

Verkokering in de EU Raad van Ministers

door Louise van Schaik

Onder Nederlandse bestuurskundigen en politicologen is de term verkokering een gangbaar begrip dat gebruikt wordt voor het analyseren van beleids- en besluitvormingsprocessen¹. In analyses van Europese besluitvormingsprocessen heeft het echter veel minder aandacht verkregen. Je komt de Engelse vertaling van de term, "compartmentalisation", dan ook zelden tegen in de literatuur².

In een organisatie als de Europese Commissie, waar veel van de beleidsontwikkeling plaatsvindt, is het probleem van verkokering echter net zo zeer aanwezig als in de Nederlandse overheid. Er zijn in de Commissie enkele mechanismen ingesteld om problemen die het gevolg zijn van verkokering, zoals een eenzijdige aanpak van een beleidskwestie of meer in het algemeen beleidsincoherentie te ondervangen. Deze mechanismen zijn onder andere de inter-service en impact assessment processen en de stemming in het college van Eurocommissarissen voorafgaand aan een Commissie besluit.

In het Europees Parlement dienen de rapporten van gerelateerde parlementaire commissies en de stemming onder alle parlementariërs ervoor zorg te dragen dat alle politiek relevante aspecten worden meegewogen in een besluit. Ook de bijdragen van de meest uiteenlopende lobbygroepen kunnen hiertoe bijdragen.

In de Raad van Ministers, wellicht het belangrijkste wetgevende orgaan in de EU, is het echter moeilijker om ervoor te zorgen dat verschillende belangen worden meegenomen in de besluitvorming. In dit orgaan, waar de nationale belangen vertegenwoordigd worden, wordt verondersteld dat het afwegen van belangen in de lidstaten gebeurt voordat vertegenwoordigers met de nationale positie naar Brussel komen. In de praktijk heeft dit geleid tot een uitgebreide structuur van Ministeriële formaties en voorbereidende werkgroepen die sterk gesegregeerd is, aangezien er veel werk op de agenda staat en het voor elk onderwerp aan de nationale specialisten en vakministers is om zich hierover te buigen (zie figuur 1). Omdat vakgenoten in deze settings zich vaak goed met elkaar kunnen identificeren³ is het risico op een eenzijdige benadering van een dossier bijzonder groot. Het is verder achteraf vaak moeilijk te controleren of de nationale vertegenwoordiger de nationale positie met verve heeft verdedigd. Het probleem van verkokering is in de raad derhalve van een geheel andere aard dan in een nationale overheid of dan bijvoorbeeld in de Europese Commissie.

Problemen met verkokering in de Raad: de casus ontwikkelingsbeleid

Veel beleidsterreinen zijn complex en aan veel andere beleidsterreinen gerelateerd. Ontwikkelings-samenwerkingbeleid lijkt in eerste instantie een vrij homogeen beleidsterrein dat gaat over het geven van ontwikkelingshulp aan arme landen. Het is echter in de loop der tijd steeds duidelijker geworden dat het weinig zin heeft geld te geven aan landen waar de

veiligheid van mensen niet gegarandeerd kan worden, waar geen goed bestuursstelsel bestaat of waar mensenrechten geschonden worden. Het lijkt ook weinig effectief om economische ontwikkeling te stimuleren als deze verstoord wordt door een overvloed aan gesubsidieerde en dus goedkopere producten uit het Westen en als de toegang tot belangrijke markten, zoals de Europese, belemmerd wordt door hoge import tarieven en non-tarifaire belemmeringen. Voorbeelden waar beleid incoherent is zijn legio. Deze reiken van de landbouwsubsidies, die export onder de wereldprijs bewerkstelligt en daardoor lokale markten ondergraven, tot voedselveiligheidsnormen, waar producenten uit landen met een gebrek aan controlerende autoriteiten niet aan kunnen voldoen, en de visserij subsidies en quota's in de EU-watervallen die ertoe bijdragen dat de

Het probleem van verkokering is in de Raad van Ministers van een geheel andere aard dan bij een nationale overheid of bij bijvoorbeeld de Europese Commissie.



Premier van Finland, Matti Vanhanen, heeft het tegengaan van verkokering tot een van de speerpunten gemaakt van het Finse voorzitterschap van de EU.

geavanceerde Europese vloot uitvaart naar verder gelegen gebieden, hetgeen de opbouw van de lokale economieën in kuststreken niet bevordert. Ook bijvoorbeeld migratie van hoogopgeleiden met "braindrain" tot gevolg en hoge milieustandaarden kunnen een bedreiging vormen voor het halen van belangrijke ontwikkelingsdoelstellingen, zoals de Millennium-doelstellingen⁴. In de OESO, waar de belangrijkste donorlanden samenkomen

maatregelen die voorgesteld worden in het plan van aanpak. Het plan stuit tenslotte op zoveel onbegrip en kritiek dat het in zwaar weer verzeild raakt en niet meer kan worden aangenomen onder het Oostenrijks voorzitterschap.

De behandeling van het PCD-plan van aanpak laat op een pijnlijke manier zien dat lidstaten niet met één mond praten in de raad, maar dat de vakspecialisten de sectorgerelateerde belangen wel degelijk prioriteit geven in de raads werkgroepen. Het is dan ook een uitgesproken casus waar de problemen van verkokering in de Raad naar voren komen. Het is echter de vraag hoe dit probleem kan worden aangepakt.

"Naar meer beleidscoherentie in de Raad?"

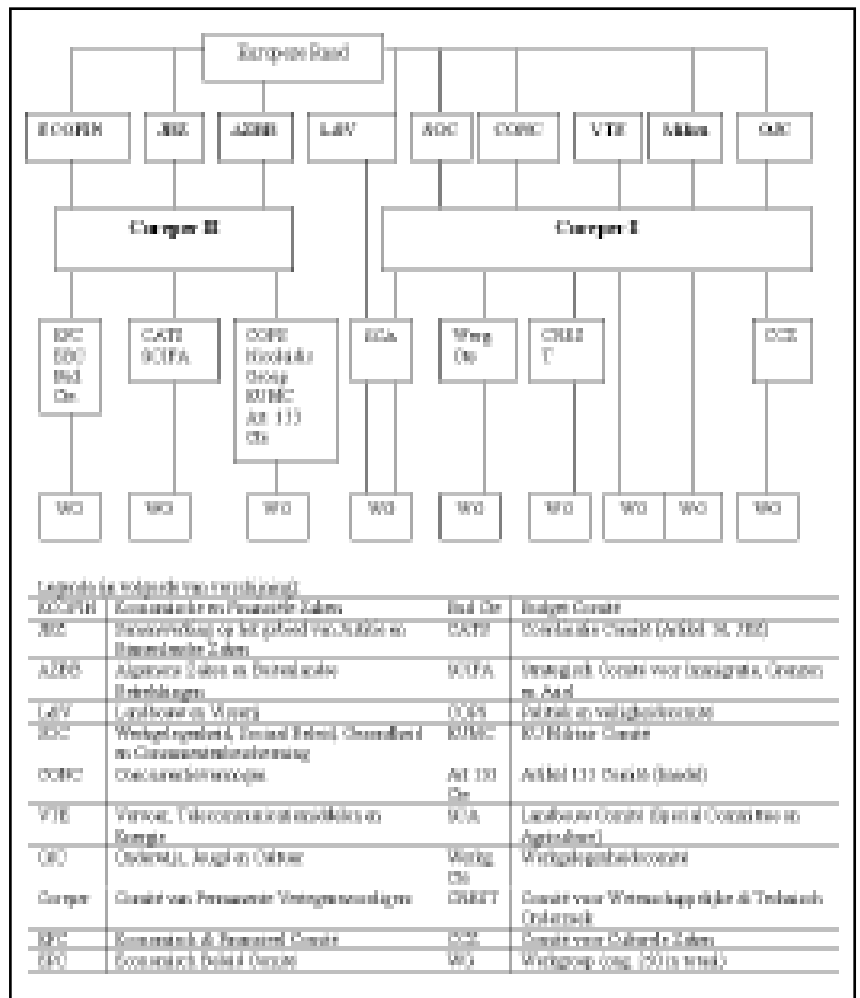
in het ontwikkelingssamenwerkingcomité, en in de EU wordt het probleem van incoherentie onderkend en is het begrip "policy coherence for development" (PCD; beleidscoherentie voor ontwikkeling) in zwang geraakt. Het begrip is erg populair en heeft een prominente plaats verkregen in de "EU Consensus voor Ontwikkelingssamenwerking", het richtinggevende beleidsdocument dat in December 2005 is aangenomen door de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. De Commissie heeft het onderwerp eerder dat jaar over het voetlicht gebracht middels een mededeling over PCD en de Raad heeft in Mei 2005 baanbrekende raadsconclusies aangenomen met daarin 12 beleidsterreinen waarin PCD meer aandacht dient te krijgen, te weten: handel, milieu, klimaat, veiligheid, landbouw, visserij, sociale dimensie van globalisering, werkgelegenheid en hoogwaardig werk, migratie, onderzoek en innovatie, informatisering, transport en energie. Daarnaast vraagt de Raad om een analyse van hoe besluitvormingsprocedures in de Raad zouden kunnen worden veranderd om meer beleidscoherentie te bewerkstelligen. Er is verder een verzoek om een plan van aanpak op te stellen.

In Maart 2006 publiceert de Commissie een "PCD Work Programme" in de vorm van een "staff working paper". De Raad verwelkomt dit document, maar verzoekt de lidstaten verder te werken aan het opstellen van het plan van aanpak. Zij herhaalt het belang van PCD en de noodzaak om de werkwijze en procedures in de Raad tegen het licht te houden. De behandeling van een door het Oostenrijks' voorzitterschap opgesteld plan van aanpak in het informele PCD-netwerk en de ontwikkelingssamenwerking werkgroep in de Raad verloopt vervolgens stroef. Aangezien het plan de 12 genoemde beleidsterreinen behelst wordt het ook verspreid naar maar liefst 25 andere raads werkgroepen. Dit leidt vervolgens tot prangende vragen naar de bevoegdheid van de ontwikkelingsspecialisten om zich met andere beleidsterreinen te 'bemoeien' en tot beleidsinhoudelijke bezwaren tegen

Naar meer beleidscoherentie in de Raad?

Het Fins EU-voorzitterschap is vastbesloten PCD op de agenda te houden en heeft het zelfs tot één van de prioriteiten van haar voorzitterschap gemaakt. Het is voornemens om over de bijdrage van de besluitvormingsprocedures in de Raad een specifieke notitie te publiceren en het onderwerp PCD in oktober weer in de Raad van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen te behandelen.

Inmiddels heeft een omvangrijke studie van het Centre for



Figuur 1. Organigram van de Raad van Ministers
Bron: deze organigram is een aangepaste versie van Hayes-Renshaw, F en H. Wallace (2006:71), *The Council of Ministers*, Houndsmill et al., Palgrave Macmillan.

European Policy Studies (CEPS), over dit onderwerp aan het licht gebracht dat de beleids- en besluitvormingsprocessen in de 12 beleidsterreinen genoemd in de raadsconclusies inderdaad in zeer grote mate verkokerd zijn. De complexiteit en het technische karakter van veel beleidsdossiers heeft er toe geleid dat de besluitvorming in grote mate tot stand komt in de voorbereidende raads werkgroepen, een bevinding die overeenkomt met andere studies⁵. Aangezien er vanuit wordt gegaan dat lidstaten hun positie gecoördineerd hebben voordat zij deelnemen in deze raads werkgroepen en het praktisch niet uitvoerbaar is om van elk land meerdere specialisten aan het besluitvormingsproces te laten deelnemen (laat staan als zij verschillende standpunten naar voren zouden brengen), gebeurt het vaak dat de discussie op een eenzijdige manier gevoerd wordt, waarbij ontwikkelingssamenwerkingsbelangen niet of nauwelijks worden meegenomen. De raads werkgroep ontwikkelingssamenwerking wordt ook zelden geconsulteerd. Het is in het algemeen ongebruikelijk om andere raads werkgroepen te betrekken bij de voorbereiding van een dossier of om deze te consulteren met betrekking tot specifieke onderdelen van een besluit.

De CEPS-studie stelt onder andere voor bestaande mechanismen ter bevordering van de beleidscoherentie, zoals de coördinerende rol van het EU-voorzitterschap, de raadsformatie Algemene Zaken en Externe Betrekkingen⁶, Coreper⁷ en de Europese Raad⁸, te versterken met betrekking tot het onderwerp PCD. Er wordt verder voorgesteld om de informatieverstrekking over dit onderwerp te verbeteren door het instellen van expertgroepen die rapporteren aan de specifieke raads werkgroepen én de raads werkgroep ontwikkelingssamenwerking en om in belangrijke comités, die vrij autonoom opereren, zoals het landbouwcomité, het artikel 133 comité (handel) en het politiek en veiligheidscomité, onafhankelijke waarnemers te plaatsen die rapporteren aan de Raad over de relatie met ontwikkelingssamenwerking. Zulke institutionele veranderingen zullen echter in zeer sterke mate dienen te worden ondersteund door politiek leiderschap en de politieke wil om de cultuur van "hoge scheidingsmuren" tussen raads werkgroepen, comités en raadsformaties te doorbreken en de transparantie over wat er wordt besproken en welke aspecten daarbij worden meegewogen te vergroten. De studie wijst derhalve ook op de taak van het raadssecretariaat om ervoor te zorgen dat raadsconclusies en besluiten van verschillende formaties consistent zijn en stelt voor dat het raadssecretariaat en de andere raadsformaties hier periodiek over rapporteren aan de raad van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen. Ook de bijdrage van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering wordt onderkend. In de EU is het doorgaans de Europese Commissie die, gebruikmakend

van haar recht van initiatief, beleidsvoorstellen maakt en deze verdedigt in de Raad. Het is voor PCD van belang dat de Europese ambtenaren die deze voorstellen schrijven ontwikkelingssamenwerkingsaspecten meenemen en dat deze aspecten ook in de inter-service consultatie en impact assessment processen voldoende aandacht krijgen. Hier kunnen de inzichten van de gebruikelijke literatuur over verkokering hun intrede doen, maar het lijkt erop dat er in dit verband nog weinig empirisch onderzoek is uitgevoerd.

Bij de uitvoering van het beleid spelen vaak specifieke comités een rol, de zogenaamde comitology comités, die gedelegeerd bevoegdheden hebben voor het nemen van besluiten over de 'technische uitvoering' van het beleid. Deze comités worden voorgezeten door de Commissie en bemand door vertegenwoordigers van de lidstaten. Alhoewel de 'technische besluiten' soms verre gaande gevolgen kunnen hebben -denk bijvoorbeeld aan de vaststelling van maximaal toegestane hoeveelheden chemische stoffen- worden zij vaak genomen in een omgeving waar vakgenoten elkaar treffen en de relatie van het besluit met de beleidsomgeving en



uiteenlopende beleidsdoelstellingen uit het oog te verliezen. Ook dit brengt een inherent risico tot beleidsincoherentie met zich mee en daarom stelt de studie voor dat alle besluiten met externe effecten, met inbegrip van alle besluiten die import voorwaarden tot de Europese markt beïnvloeden, schriftelijk aangemeld worden en zonodig teruggedraaid kunnen worden op straffe van niet inwerkingtreding.

Kortom er is nog wel het één en ander te bedenken om beleidscoherentie in de Raad en de Europese Commissie meer kans van slagen te geven. Met name het intergouvernementele karakter van de Raad (en de comitology comités) blijft echter een struikelblok voor echt baanbrekende veranderingen. Daarom is het voor ontwikkelingslanden te hopen dat voorbeelden van incoherent beleid genoeg aandacht zullen blijven behouden in de media, zodat het onderwerp op de politieke agenda blijft staan. Het is vervolgens aan de EU-lidstaten om ook niet ontwikkelingssamenwerkingspecialisten te enthousiasmeren voor het fraai geformuleerde begrip 'policy coherence for development' en om relevante

ontwikkelingssamenwerkingsaspecten daadwerkelijk mee te nemen in de vaak toch al moeilijke besluitvorming in de Raad.

Dit stuk is voor een groot deel gebaseerd op de CEPS-studie: Policy Coherence for Development in the EU Council – Strategies for the way forward, Van Schaik, L, Egenhofer, C., Kaeding, M., Hudson, A., Núñez Ferrer, J, Carrera, S., Chou, M.-H., Kernohan, D., Schneider, A., Schrefler, L. and M. Vahl, June 2006, The Centre for European Policy Studies.

De auteur van dit artikel, alsmede van de CEPS studie, was tot midden-Oktober werkzaam bij CEPS als Research Fellow en werkt nu bij Instituut Clingendael, waar zij zich concentreert op het externe beleid van de Europese Gemeenschap en institutionele vraagstukken. Zij schrijft een proefschrift aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit van Leuven. In 2000-2001 was zij voorzitter van de B.I.L.

Noten

¹ Zie bijvoorbeeld Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't en M.J.W. van Twist (1996: 269-270), Openbaar Bestuur – Beleid, Organisatie en Politiek, Alphen aan de Rijn: Samson HD Tjeenk

Willink.

² Een uitzondering vormt het werk van John Peterson, bijvoorbeeld: Peterson (2001), "The choice for EU theorists: Establishing a common framework for analysis", European Journal of Political Research, 39: 289-318.

³ Zie bijvoorbeeld Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006: 44), *The Council of Ministers*

, Houndsmill et al., Palgrave Macmillan en Beyers, J. and J. Trondall (2004), How Nation States 'Hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union, *West European Politics*, Vol. 27, No. 5, November, pp. 919-942.

⁴ De acht Millennium Doelstellingen zijn: het uitbannen van extreme armoede en honger, universele toegang tot primair onderwijs, stimulering van emancipatie, het terugbrengen van het stercijfer van kinderen, het verbeteren van de kraamzorg, bestrijding van HIV-AIDS, malaria en andere ziekten, duurzame ontwikkeling en het opstellen van een wereldwijd verbond ter bevordering van ontwikkeling.

⁵ Zie bijvoorbeeld Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006: 44), *The Council of Ministers*

, Houndsmill et al., Palgrave Macmillan.

⁶ waarin de ministers van Buitenlandse Zaken deelnemen.

⁷ waarin de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten deelnemen.

⁸ waarin de regeringsleiders deelnemen.

De redactie van de BB bedankt alle gastschrijvers van het afgelopen jaar:

- Sebastiaan Tijsterman
- Koen Bartels
- Hessel Heins
- Femmy Elderhuis
- Frank Häge
- Wim van Noort
- Jetse Siebenga
- Diana Goederaad
- Marije van Mannekes
- Robin Haijkens
- Patrick Overeem
- Ard van der Vorst
- Vincent Dobbe
- Matthew Tinnemans
- Kamran Ullah
- Jorien Huisman
- Jordy De Schepper
- Simone van Elk
- Frank van Hagen
- Louise van Schaik
- Cristine Looman
- Willem Masman
- Joost Berkhout
- Laurens Niëns
- Leander West
- Wieke Pot,
- Albertje Femke van Seggeren
- Roos Wardenaar
- Jesse de Kieviet
- Sven Balfort

Lange Buitenlandse Reis: Dublin & Belfast

Over Guinness en de 'troubles'

door Albertje Femke van Seggeren

23 augustus, 10:00 uur, Schiphol... Hier kwamen alle deelnemers aan de studiereis van de B.I.L. samen. De hele zomer hadden de deelnemers gewacht op dit moment: met 25 supergezellige B.I.L leden een week in Ierland zitten. Toen iedereen er eindelijk was vertrokken we naar de incheckbalie. Samen met EasyJet zouden we naar Belfast vliegen. Na nog een bakje koffie konden we rond kwart voor één instappen.

Na echt een ultrakorte reis stonden we alweer half twee (lokale tijd) op Ierse bodem en werden we opgewacht door onze buschauffeur. Deze alleraardigste meneer zou ons naar Dublin brengen waar we het eerste deel van de reis zouden verblijven. Dublin hadden we in twee en half uur bereikt, maar toen kwam het moeilijkste deel nog: het hostel vinden. Hier had onze buschauffeur een beetje moeite mee, maar met wat hulp hadden we ons doel bereikt.

Al met al was het toch nog een lange dag reizen en daarom kreeg iedereen de avond vrij. Iedereen ging op zoek naar eten en het eerste pub bezoekje volgde al snel. Het Temple Bar district was ook al gauw gevonden.

De donderdag gingen we gelijk van start met een rij van interessante excursies. Om 10:00 uur werden we verwacht bij het Dublin Transport Office. Door wat moeilijkheden met het openbaar vervoer waren we wel wat later... Maar John Henry, directeur van het DTO, gaf ook aan dat het openbaar vervoer in Dublin nog niet helemaal in orde is. Het DTO is vooral bezig met het management van het verkeer. Dublin wordt te vol voor alle auto's en is het daarom belangrijk om

het openbaar vervoer te verbeteren. Ook de voetgangers en fietsers moeten een betere plek krijgen binnen het verkeer. Uit onze ervaringen met het slechte openbaar vervoer in Dublin bleek dat het DTO nog lang niet hun doelen had bereikt.

Na een half uurtje pauze namen we gelijk onze meest

“Toen kwam het moeilijkste deel: het hostel vinden.”

dramatische busrit. Hij duurde echt lang en ondertussen reed de buschauffeur ook nog even een andere auto aan. Maar al met al kwamen we veilig aan bij de Garda, de politie in Ierland. Binnen in hun prachtige hoofdkwartier kregen we lezing over hoe de politie werkt in Ierland. De Garda werkt op nationaal niveau met maar een hoofdcommissaris die voor de politie verantwoording aflegt aan de regering. De politie

is vergeleken met Nederland veel zelfstandiger. Ook vragen zij zelf aan het publiek wat zij graag willen van de politie. Op basis daarvan maakt de politie een driejarenplan. Naast normale politietaken valt onder de Garda ook de staatsveiligheid. Het terrorisme dat heeft plaatsgevonden vanwege de onafhankelijkheidsstrijd in Noord-Ierland viel daar ook onder.

Een bezoek aan het parlement maakte de donderdag compleet. Hier werden we door Pat Rabbitte ontvangen, de leider van de Labour Party. Deze partij is al sinds het ontstaan van het parlement in 1922 actief. Daarnaast waren er nog twee conservatieve partijen actief. Pas de afgelopen twintig jaar zijn er nieuwe partijen bijgekomen, zoals de socialistische partij, de groene partij en de Sinn Féinn. De Ierse maatschappij werd eerst door de kerk gedomineerd waardoor handel met andere landen pas in de jaren '60 opkwam. De toetreding tot de Europese Unie was erg belangrijk voor Ierland. De economie is er



Groepsfoto in The President's Office

erg op vooruit gegaan. De afgelopen twaalf jaar was de economische groei drie keer hoger dan gemiddeld in de Europese Unie. Door de economische groei zijn het aantal migranten in Ierland omhoog gegaan en is de dominantie van de kerk afgenomen. Het conflict in Noord-Ierland speelt in de Ierse politiek niet een grote rol. Rabbitte geeft wel aan dat hij hoopt dat het ooit wordt opgelost, maar ziet dit met de huidige afspraken nog niet gebeuren.

Op vrijdagochtend vertrokken we naar het Phoenix park waar de werkplek van de Ierse president ligt. De bus bracht ons alleen naar de ingang en kostte ons dus ook nog een half uur voordat we het kantoor van de president waren. Hier werden ontvangen door één van haar medewerkers. Helaas kon Mary McAleese, de president, ons niet ontvangen omdat ze nog op vakantie was. We kregen wel de belangrijkste vertrekken te zien en we kregen een kleine introductie over welke functie de president in Ierland heeft. Een president wordt gekozen voor zeven jaar en in deze periode vertegenwoordigt ze Ierland als een soort ambassadeur. Het is vooral een handen schudden functie. De president mag geen enkele politieke uitspraak doen.

Na een nog kortere eetpauze dan de dag ervoor bezochten we s' middags het ministerie van Buitenlandse zaken, de Anglo-Irish division. Hier werden we ingelicht over de betrekkingen tussen Ierland en Groot Brittannië. Deze twee landen hebben naast een historische en geografische band

ook een economische en politieke band. Bovendien hebben ze natuurlijk veel met elkaar te maken wat betreft Noord-Ierland. De afgelopen honderd jaar werd ook even in het kort behandeld. De onafhankelijkheidsstrijd van de Ierse Republiek, die voor die tijd bij het Verenigd Koninkrijk had gehoord, de gevechten tussen katholieken en protestanten en het dilemma of Noord-Ierland nu wel of niet bij het Verenigd Koninkrijk moet horen of juist bij de Ierse Republiek moet komen, werden behandeld. Daarnaast werd er het

Belfast Akkoord uitgelicht. Deze overeenkomst tussen Ierland, Groot Brittannië en Noord-Ierland is op 10 april 1998 opgesteld om Noord-Ierland meer autonomie te bieden. De Noord-Ieren kregen de mogelijkheid om een eigen parlement in te stellen. Op 24 november a.s. zal blijken of het de Noord-Ieren gaat lukken om een parlement te vormen.

Na een bezoek aan het ministerie gingen we naar een klein



Op bezoek bij de Garda: de politie in Ierland.



Excursie naar The Departement of Foreign Affairs

LANGE BUITENLANDSE REIS: DUBLIN & BELFAST



Een poging om de letters B.I.L. te vormen: de 'B' is niet helemaal gelukt.



achterafzaaltje in het Griffith College. De journalist Ronan Brady, secretaris van de Union of Journalists, ontving ons daar. Brady vertelde ons over de wereld van de media in Ierland en Noord-Ierland. In vergelijking met Nederland wordt er in Ierland erg veel tabloids gelezen. Ierland heeft veel concurrentie vanuit Groot Brittannië en de Verenigde Staten. De journalisten van Ierland en Noord-Ierland werken vrij veel samen. Op het gebied van media is er ook niet veel verschil.

En toen was er het begin van het weekend. Op vrijdagavond werd er in de Temple Bar verzameld om gezamenlijk lekker een biertje gedronken en voor wie wilden, doken een nachtclub in.

Zaterdagochtend was er de mogelijkheid om naar de beroemde gevangenis Kilmainhal Gaol te gaan. In deze gevangenis werden de leiders van de Paasopstand van 1916 door de Engelsen doodgeschoten. Tijdens de Paasopstand bezaten een aantal Ieren het postkantoor en riepen de onafhankelijkheid uit. Door de executie van deze leiders kwam heel Ierland in opstand wat uitliep op de onafhankelijkheid van Ierland. In de middag, nadat wat meer mensen zich bij de groep hadden gevoegd, bezochten we het Dublin Castle. Dit kasteel in het midden van de stad is opgericht door de Vikingen en werd uiteindelijk voor 800 jaar het regeercentrum van Ierland. De Engelsen hebben het bij de onafhankelijkheid weer terug gegeven aan de Ieren en zij gebruiken het bij het ontvangen van officieel bezoek. De zaterdag werd afgesloten met een gezellig gezamenlijk diner. Daarna werd er weer doorgegaan naar één van de vele pubs in Dublin.

Belfast was de bestemming van de zondag. Al om 10:00 uur stond de hele groep klaar om de bus naar Belfast te pakken. Alleen was er nog geen bus... Na drie uur wachten kwam daar eindelijk een bus aanzetten die ons naar Belfast bracht. De dag in Belfast werd daarom een stuk korter, wat erg jammer was. Maar we hebben de zondag wel erg leuk geëindigd. Er was afgesproken met Ivo Damkat, een oud-



burgemeester. In Noord-Ierland is er een verschil tussen de nationalisten en de unionisten, de nationalisten bestaan uit de katholieken die graag bij Ierland willen horen en de unionisten uit protestanten die bij Groot Brittannië willen horen. Vanaf de jaren '70 hebben zich er gewelddadige conflicten plaatsgevonden tussen de katholieken en protestanten. Pas in 1994 werd er een wapenstilstand ingevoerd en begonnen de politieke onderhandelingen. In 1998 is er een akkoord gesloten tussen Groot Brittannië, Ierland en Noord-Ierland, het Belfast Akkoord. Hierin staat dat de partijen de macht moeten delen om een eigen regering te hebben. Het is het belang voor de toekomst van heel Noord-Ierland dat vertrouwen en respect tegenover elkaar is. Eerder was geen enkele partij bereid om samen te

“Voor de avond werd afgesproken in de bijzonderste pub van Belfast: de Crown Liquor Saloon.”

bestuurskundige uit Leiden. Hij werkt al drie jaar in Belfast en vond het erg leuk om weer eens met Nederlandse studenten te kunnen kletsen. Hij bracht ons naar een gezellige kroeg waar we de hele avond zijn gebleven.

In het centrum van Belfast staat het stadhuis centraal en hier was ook onze eerste excursie in Belfast. Alex Masky, oud-burgemeester van Belfast, ontving ons hier op maandagochtend. Deze politicus van Sinn Féin was de allereerste en tot nu toe de enige nationalistische



werken, omdat ze zelf de macht wilden behouden. Masky geeft aan dat nu het besef is gaan groeien dat Noord-Ierland door Noord-Ieren moet worden geregeerd in plaats vanuit Londen. Daar geven ze toch eigenlijk niks om Noord-Ierland. 24 november is de datum waarop een parlement moet worden zijn gevormd anders worden er nieuwe maatregelen genomen. Sinn Féinn wil graag een regering vormen en dat moet volgens het verdrag met de DUP (Democratic Unionist Party). Alleen volgens Masky werkt de DUP het tegen, omdat ze weigeren met Sinn Féinn een regering te vormen. Na zijn interessante lezing leidde Masky ons ook nog rond door het stadshuis, dat eigenlijk dicht was vanwege de Bank Holiday.

Na een bezoek aan het prachtige stadshuis gingen we naar een deel van Belfast waar het straatbeeld veel minder mooi is. In West-Belfast zie allerlei murals op de muren, hangen Engelse vlaggetjes en staan hier en daar vredesmuren tussen de katholieke en de protestante gemeenschap. Wij brachten daar een bezoek aan de Forthspring Intercommunity Group. Deze organisatie probeert de relatie tussen de katholieken en de protestanten te verbeteren. De organisatie is precies tussen de twee gemeenschappen in gevestigd. Men kan dan via verschillende ingangen binnenkomen en elkaar op een neutrale plek ontmoeten. Vooral voor jongeren en kinderen werden er activiteiten georganiseerd. Na een kleine uitleg over de organisatie gaf de maatschappelijk werker Eddy Wallace een kleine rondleiding door West-Belfast en was er de mogelijkheid om alle vragen te stellen die je wilde. Ook mochten we zelf onze eigen vredesboodschap



neerschrijven op de muur. Na deze indrukkenwekkende ervaring ging iedereen terug naar het centrum van Belfast om weer lekker te eten. Voor de avond werd afgesproken in de bijzonderste pub van Belfast: de Crown Liquor Saloon. Toen was het alweer tijd voor de laatste excursiedag. De laatste dag begon met een bezoek aan de Community Relations Council. Bij deze non-gouvernementele organisatie werden we door oud-docent Ray Mullan ontvangen. Ook het CRC hield zich bezig met het conflict tussen de katholieken en de protestanten. Zij zijn ook van mening dat het nodig is dat er beter contact tussen de twee groepen komt. De groepen leven beide teveel in hun eigen wereld. Zonder samenwerking loopt het uit op een oorlog, terwijl iedereen die gewelddadige periode juist achter zich wil laten. De CRC zet allerlei verschillende projecten op om de relatie tussen de twee groepen te verbeteren. Daarnaast doen ze ook onderzoek op welke

manier de maatschappij beter geïntegreerd kan worden. Hierna gingen we gelijk door naar het parlement dat aan de rand van de stad ligt. Na een paar foto's te hebben gemaakt van het mooie gebouw en het prachtige uitzicht gingen we eerst lekker lunchen in de kantine. Hier kwamen Alex Masky weer tegen die een bespreking had met zijn partijgenoten. Na de lunch kregen van één van de medewerkers een kleine inleiding over het parlement. Het parlement bestaat al vrij lang, maar is niet altijd in werking geweest. Nu op dit moment is iedereen druk met 24 november, omdat dan besloten wordt of het parlement weer van start gaat of het helemaal voorbij is. Hierna kwamen om de beurt vertegenwoordiging van vijf partijen die wij allerlei vragen mochten stellen. Omdat dit onze laatste excursie was, had iedereen ondertussen al veel informatie opgedaan en konden we lastige vragen stellen. Aan de DUP werd gevraagd waarom ze niet met de Sinn Féinn in de regering wilden. Hierop zei de DUP dat zij de Sinn Féinn vanwege hun connecties met de IRA als maffia beschouwen. Naast de DUP kwam ook de Ulster Unionist Party, de Social Democratic Labour Party en de Alliance Party aan het woord. Deze excursie was een waardige afsluiting van een ontzettend boeiende reis.

Dit keer werd de reis niet met een gaaf feest afgesloten, maar iedereen kroop doodmoe om 23:00 uur in zijn bed. We werden namelijk om 6 uur alweer gewekt, want 7 uur stond de bus klaar die ons naar het vliegveld zou brengen. Dat dachten wij in ieder geval... Na een drie kwartier in de bus te hebben gezeten, bleek dat de buschauffeur ons naar New Castle aan het brengen was. Toen hij hoorde dat wij een vlucht moesten halen, keerde hij om en reed als een gek naar het vliegveld. Hier kwamen wij 5 minuten te laat voor het inchecken. Het eerste antwoord dat we kregen, was dat morgen weer een vlucht ging. Maar gelukkig wilde EasyJet ons toch nog meenemen naar Amsterdam. Al met al kwamen wij precies als gepland om kwart over twaalf op Schiphol



Het parlement in Belfast



Govert



Links: Daphne (2005 - 2006); Rechts: Iy-Ling

Het kandidaatsbestuur 2006 - 2007 is als volgt samengesteld:

Govert van Gorcum (Voorzitter en Commissaris Almanak & ICT)

Ruben Libgott (Secretaris en Commissaris BB)

Iy-Ling Hsu (Penningmeester)

Josien de Reuver (Commissaris Onderwijs)

Mehtap Karasu (Commissaris Activiteiten)

Femmy Elderhuis (Commissaris Acquisitie en promotie)

Nik Oonk (Commissaris Buitenland)



Ruben en Uderzo



Mehtap, Femmy en Josien



Nik



presentatie B.E.L.-gids



B.I.L. EersteJaarsWeekend 2006

door Josien de Reuver

Zaterdag 12 augustus jongstleden was het weer zover: een groep jonge B.I.L.-ers stond ietwat onwennig op Leiden Centraal om zich heen te kijken. Een aantal oudere B.I.L.-ers kwam aansnellen om de jonge B.I.L.-ers op te vangen en ze begeleiden naar Reeuwijk. In Reeuwijk stonden al twee tenten klaar om deze groep te herbergen...Het EJW stond weer op het punt om te beginnen!

Na de trein- en busreis van ongeveer een uurtje kwam de hele groep weer aan op de voor velen inmiddels bekende camping De Reeuwijkse Hout. Daar aangekomen dumpte een ieder zijn tas in een van tenten en werd er verzameld op het parkeerterrein. Daar werd begonnen met het 'herhaal-de-naam-spel'. Iedereen moest een mooie alliteratie op zijn eigen naam verzinnen en zo kwamen

er prachtige creaties boven als roulerende Ruben, turk Tom en pamflet Jeanet (hier bleef de alliteratie ietwat achterwege). De namen werden, door ze maar genoeg te herhalen, in de hoofden van alle deelnemers, het huidige bestuur en het kandidaatsbestuur gestampt. Na dit spel was het tijd voor de lunch.

Daarna volgde het aloude stickerspel. Men kreeg een sticker op zijn voorhoofd geplakt en moest er achter zien te komen wat voor persoon, ding, toestand, gevoel en wat ook niet meer hij of zij was. Tijdens dit spel begon het te stortregenen, wat tot gevolg had dat het spel binnen in de tent moest worden afgemaakt. Ook al was het wat krap met z'n veertigen in een tent, de sfeer werd er niet minder om. Het kandidaatsbestuur maakte er namelijk een mooie middag van met de spellen die zij hadden voorbereid. Eerst werd er 'levend Triviant' gespeeld, waarbij alle eerstejaars een hoop over de B.I.L., Leiden, Plato en allerlei andere buitengewoon belangrijke zaken te weten kwamen.

Na levend Triviant stond het spel 'Who's the man' op het programma. Iedereen werd in groepjes verdeeld. Ieder groepje moest in een minuut achter zoveel mogelijk namen komen, die eerst op briefjes geschreven waren. Dit spel werd door niet iedereen helemaal eerlijk gespeeld, maar oneerlijk spelen had wel gunstig resultaat. Het groepje dat de meeste



briefjes achterhield won met een overdonderende meerderheid aan geraden namen het spel en mocht als eerste een biertje nuttigen. Snel schoof de rest van de groep aan en er werd een uurtje heerlijk geborrel en geïntegreerd.

Na de borrel stond in de kantine de maaltijd alweer voor ons klaar. De patat met kroket, frikadel of kaassoufflé smaakte iedereen prima, maar de deelnemers moesten weer snel terug naar de tent, omdat

het daar tijd was voor de B.I.L.-tv-avond. Programma's als 'B.I.L.'s Next Topmodel' en 'B.I.L. EersteJaarsWeekend-Miljonairs' stonden daar op het punt om te beginnen. Tijdens beide programma's werd het goed duidelijk wat voor kwaliteiten de nieuwe B.I.L.-ers in huis hebben. Zo werd er een prachtige *lap dance* opgevoerd en bleken externe hulplijnen veel minder te weten dan de eerstejaars.

Door de tv-avond zat de stemming er bij iedereen al goed in

"Het feest was zeer geslaagd, inclusief mooie B.I.L.-romances..."

en was het tijd om naar de fantastische disco in de kantine te gaan. Na de playback van de Toppers, dat gejureerd werd door onze oude voorzitter, Peter Kasbergen, stouf de hele B.I.L. het podium op om er een echt goed feest van te maken. Dit is zeker gelukt, inclusief mooie B.I.L.-romances...

De volgende ochtend kwam iedereen wat moeilijk op gang, daarom werd er ochtendgymnastiek ingezet om iedereen wakker te krijgen. Hierdoor werden alle deelnemers weer fit genoeg om zich naar de opstapplaats van de boot te begeven. Er stond iedereen namelijk een heerlijke, relaxte boottocht over de Reeuwijkse plassen te wachten. Iedereen brakte in de twee uur op de boot uit, lekker in het zonnetje. Terug op de camping volgde er als afsluiting nog een B.I.L.-Bingo, waarin de eerstejaars nog meer details te weten kwamen over de huidige bestuursleden. Terug in Leiden stonden voor een aantal deelnemers nog pannenkoeken klaar, waarna het voor de eerstejaars tijd was om te proberen een beetje voor te slapen voor de EL CID...

Het was weer een mooi weekend, met een hele leuke groep nieuwe mensen!

Josien de Reuver is commissaris Onderwijs in het B.I.L.-bestuur





EINSTEIN

TERRAS-EETCAFÉ-BAR

Nieuwe Rijn 19
2312 JC Leiden
tel. 071-5135370



Woensdag 13 september was het B.I.L.-diner. Op deze pagina een selectie van de foto's.



De Apenrots

Stage op het ministerie van Buitenlandse Zaken

door Laurens Niëns

Krioelend uit allerlei hoeken en gaten stromen ze samen. Uit hun oortjes klinkt muziek en hun handen zijn gevuld met kranten en/of koffie. Alsof ze afgesproken hebben collectief wakker te worden, zo staan ze op het perron. Wanneer het zoemende geluid sterker wordt verdelen de grijs of blauw getinte kostuums zich. Om de 6 á 8 meter scholen ze samen in kleine groepjes. Luttele seconden later klinkt het sissen van deuren. Opgeslokt door het gele monster wordt de menigte meegevoerd. Bestemming: een van de locaties waar de leden van deze groep hun invloed uitoefenen.

Ambtenaren op weg naar Den Haag CS: op weg naar FSW dacht ik ze in de hal van Leiden CS gemakkelijk te herkennen. Het was dan ook ietwat onwennig om me als 'groentje' (tijdelijk?) bij deze club aan te sluiten. Enkele maanden geleden had ik een open sollicitatiebrief aan het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) gestuurd; een stageplek was de inzet. Een positieve reactie en enkele gesprekken volgden. Ik kon een periode bij de Noord Amerika sectie (Canada, Mexico en de Verenigde Staten) van de Directie Westelijk Halfmond (DWH/NM) aan de slag.

verwerkt kon worden. Hallo bureaucratie! Ik merkte dat andere stagiaires zich druk maakten over deze gang van zaken. Enkele jaren Bestuurskunde studeren had me hier echter goed op voorbereid; ik bleef de rust zelve.

Met mijn zojuist verkregen *guardian angel* voor bij de beveiliging op zak, riepen enkele nieuwe collega's dat het tijd was voor de stafvergadering. Na een korte kennismaking kreeg ik een tsunami aan informatie over me heen. Het gehele buitenland katern van de Volkskrant kwam voorbij: van Guantanamo Bay, de Amerikaanse standpunten

“Het gehele buitenland katern van de Volkskrant kwam voorbij: van Guantanamo Bay, de Amerikaanse standpunten binnen multilaterale instellingen zoals de VN en de NAVO, via geheime CIA-vluchten en Irak tot Afghanistan, het kwam allemaal aan de orde.”

Toen ik vanochtend tussen mijn soortgenoten van Den Haag CS naar de *apenrots* (de bijnaam voor het trapeze-achtige gebouw van BZ) liep, realiseerde ik me dat de afgelopen tijd snel was gegaan. Werd ik de eerste keer nog welkom geheten door een grijze metaaldetector en enkele breedgeschouderde maar vriendelijke beveiligingsbeambten, inmiddels verschaftte mijn toegangspas me vrije doorgang. Deze had ik op mijn eerste stagedag, medio mei, geregeld. Ik werd daarbij meteen geconfronteerd met de papieren jungle binnen het ministerie. *Apenrots* bleek om meerdere redenen een gepaste naam te zijn. Een medewerkster van de servicebalie op de tweede etage vroeg me of ik een formulier in wilde vullen. Toen ik klaar was bleek dat mijn stagebegeleidster bij DWH en de medewerkers van personeelszaken (HDPO) dit ook dienden te ondertekenen. Een rondgang langs de vierde (DWH) en tiende (HDPO) etage volgde, waarna het papiertje



binnen multilaterale instellingen zoals de VN en de NAVO, via geheime CIA-vluchten en Irak tot Afghanistan, het kwam allemaal aan de orde. Ook wilde de nieuwe Amerikaanse Ambassadeur in Den Haag met verschillende mensen van onze afdeling kennis maken. Dat ik een geheimhoudingsverklaring diende te ondertekenen vond ik nu niet vreemd meer. Een rondgang langs drie etages volgde.

Na die eerste week, waarin ik door kleine werkzaamheden wegwijs werd gemaakt binnen BZ en de mensen wat beter leerde kennen, ging mijn stage echt van start. In de koffiecokorner had ik een startgesprek met mijn stagebegeleidster. Hier stonden drie grote automaten het smeermiddel van de informele contacten binnen het ministerie te produceren.

Tijdens dat onderhoud werd me duidelijk met welke onderwerpen ik me bezig ging houden. Helaas, de meest spannende, juridisch en politiek gevoelige thema's gingen aan

mijn neus voorbij. Echter, ik zou indirect veel met deze zaken te maken krijgen. "We zien je als een volwaardige collega die de werkzaamheden van een junior beleidsmedewerker op zich neemt": vertelde ze. Ik kreeg enkele projecten toegewezen en, gerustgesteld dat ik niet drie maanden achter het kopieer- en koffieapparaat zou bivakkeren, liep ik naar de stagiairekamer van DWH. Daar werd ik door een andere stagiaire wegwijs gemaakt in het interne computersysteem. Ze was zes weken voor mij begonnen en had haar werkplek opgeleukt met posters van Loesje en Lenny Kravitz.

Samen organiseerden we een goede maand later een VS-landendag. Het betrof een conferentie over de bilaterale relatie met de Verenigde Staten. Amerika-deskundigen uit de academische wereld en topambtenaren van de verschillende ministeries discussieerden over hoe deze relatie zich zou ontwikkelen. Voor deze bijeenkomst moest zowel organisatorisch als inhoudelijk veel werk verzet worden. We interviewden directeuren bij diverse ministeries om zo de belangrijkste VS-gerelateerde onderwerpen te achterhalen en ik schreef een artikel over hoe de Amerikaanse beeldvorming over Nederland zich ontwikkelde. Uiteindelijk bundelden we alles in een reader, die als achtergrond voor de deelnemers diende. Het was een erg drukke periode waarin we werden getest. Naast de organisatie van de landendag werkte ik ook de informatie over de Verenigde Staten bij, die BZ op zijn website aanbiedt. En omdat ik een lunchlezing van (toen nog) staatssecretaris Nicolaï niet wilde missen, ging het werk mee naar huis.

Het verloop van stagiairs bij BZ is hoog. Tijdens mijn stageperiode waren er zo'n 35 á 40, die allemaal tussen de drie en zes maanden stage liepen. Zo kwam het dat ik tijdens de follow-up van de VS-landendag een andere stagiair wegwijs maakte. Ook met mijn andere collega's had ik intensief contact. Ze vroegen om mijn mening en voorzagen mijn werkzaamheden van gefundeerde kritiek. Velen hadden de afgelopen decennia in het buitenland gewerkt en deelden graag hun ervaringen. Van China tot Bolivia, van Kenia tot Egypte en van Indonesië tot Syrië; ze waren er geweest.

De weken vlogen om en voordat ik het wist was ik al over

de helft. Intussen was ik betrokken geraakt bij de TARG (Taskgroup on Aids and Reproductive Health), een tijdelijk samenwerkingsverband waarbij verschillende directies

"Dat ik een geheimhoudingsverklaring diende te ondertekenen vond ik nu niet vreemd meer."

betrokken zijn. Ik had aangegeven me te interesseren voor ontwikkelingsamenwerking en gezondheidszorg, waarop een collega me meenam naar een debriefing van de minister van Ontwikkelingsamenwerking Van Ardenne. Ze was net terug van een VN-top in New York over HIV/aids. Dit onderwerp stond bovenaan haar prioriteitenlijst, en ze deed met zoveel toewijding

verslag van de stand van zaken dat ik besloot hier wat meer mee te willen doen. Binnen TARG werkt BZ samen met diplomaten van de Amerikaanse Ambassade in Den Haag. Het doel was de coöperatie tussen beide strijdkrachten in de strijd tegen HIV/aids in Afrika van de grond te krijgen. In kleine kamertjes, waarin afgevaardigden van het Amerikaanse Department of Defense en Homeland Security en medewerkers van BZ en het ministerie van Defensie afspraken maakten, kreeg ik een indruk van hoe dit alles in zijn werk gaat.

Op dit moment ben ik bezig met het in kaart brengen van de Amerikaanse ontwikkelingssamenwerking. Nog twee weken, dan zit mijn stage erop. Wanneer ik naar buiten kijk zie de regen met bakken uit de lucht komen. Een schril contrast vergeleken met een maand geleden, toen ik in een betonnen koelkast leek te verblijven. Ik besluit, gewapend met mijn paraplu,

naar Den Haag CS te lopen. Op het moment dat ik me bedenken dat ik mijn kaartje nog had moeten stempelen sissen de deuren, en neemt het gele monster me mee naar Leiden...



Trots op 'de Apenrots': Bezuidenhoutseweg 67, waar het ministerie van Buitenlandse Zaken zetelt

Belangengroepen en de media: presentatie van

door Joost Berkhout

Waarom komen bepaalde onderwerpen op de beleidsagenda en andere niet? En waarom leidt deze aandacht in sommige gevallen tot beleidsverandering en in andere gevallen niet? Een traditioneel antwoord op deze vragen zou zich richten op de verkiezingsprogramma's van politieke partijen en de afspraken die partijen vervolgens in coalitieakkoorden overeenkomen. Immers, in een vertegenwoordigende democratie zijn het de verkiezingen en de beloftes van partijen die de beleidsprioriteit binnen het openbaar bestuur bepalen. Eventuele afwijkingen hierop zou men vooral vinden in de traagheid van institutionele en organisatorische aanpassingen, waardoor beleidsverandering met kleine stapjes - incrementeel - verloopt.

Deze antwoorden komen steeds meer onder druk te staan. Zowel vanuit de beleidspraktijk, de politieke journalistiek als de wetenschap is men geneigd het politieke proces steeds minder partijprogramma georiënteerd en minder

meningsvorming en de krachtenmeting van de argumentatie vindt plaats in de media met de zwevende kiezer op de achtergrond. De metamorfose van de vertegenwoordigende democratie zoals die door Manin wordt geschetst lijkt bij uitstek van toepassing voor Nederland. Dit komt onder andere naar voren in een recente bundel van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling over de 'nieuwe' verhouding tussen burgers, media en politiek, maar ook andere studies wijzen in die richting.²

Om conflicten te voorkomen, zo betoogden Cobb en Elder, moet men zorgen dat de onderwerpen op de beleidsagenda niet te veel verschillen van de publieke agenda: een goede bestuurder zorgt ervoor dat deze 'kloof' klein blijft en stelt zich responsief op.³ Tegelijkertijd, zo blijkt uit Amerikaanse gegevens, zien we dat beleidsveranderingen niet alleen incrementeel plaatsvinden. We zien vaak dat er niets veranderd en soms juist heel veel. Zoals een Amerikaanse senator verwoordde: 'The things Congress does best are nothing and overreacting.'⁴⁴

Jones en Baumgartner wijzen in dit verband onder andere naar de manier waarop mensen denken en naar institutionele 'frictie'.

De studies over de veranderende relatie tussen kiezers, media



Belangengroepen bedenken steeds weer nieuwe manieren om in de media te komen.

incrementeel te zien. In toenemende mate wordt het als een continu en schokkerig proces beschouwd. Met andere woorden, de manier waarop vertegenwoordiging vorm krijgt en de manier waarop de uitvoering door wetenschappers begrepen wordt is aan verandering onderhevig.

De politiek theoreticus Manin betoogt dat partijdemocratie uit de twintigste eeuw is veranderd in een toeschouwersdemocratie ('audience democracy' of 'démocratie du public').¹ Hierin is het politieke debat verplaatst van de partijorganisatie en haar media naar de bredere media. Hij presenteert een consistent model van vertegenwoordiging: verkiezingen zijn gericht op personen en niet klasse georiënteerd, kamerleden ontnemen hun autonomie aan de vaagheid van de beeldvorming waarop ze verkozen zijn, opiniepeilingen zijn onderdeel van de openbare

“De gedachte is dat naast politieke partijen ook andere politieke spelers, zoals belangengroepen, beïnvloed worden door de verschuivingen in het krachtenveld tussen media en politiek.”

en politiek richten zich met name op politieke partijen. Het onderzoek naar agendavorming en beleidsverandering richt zich met name op de inhoud van de agenda en de structuur van de verandering. In mijn proefschrift wil ik andere, onderbelichte aspecten van beide stromingen onderzoeken. De gedachte is dat naast politieke partijen ook andere politieke spelers, zoals belangengroepen, beïnvloed worden



door de verschuivingen in het krachtenveld tussen media en politiek. Verder lijkt beleidsverandering onder invloed te staan van aandacht in de media ('saliënce') én weten we dat belangengroepen betrokken zijn bij beleidsverandering. Wat is de rol van belangengroepen in de nieuwe relatie tussen media en politiek en hoe spelen belangengroepen een rol bij beleidsverandering? Ik probeer deze vragen samen te trekken en toe te spitsen. Waarom is er aandacht in de media voor onderwerpen waarover belangengroepen standpunten naar voren brengen?

Op basis van de bestaande literatuur is het mogelijk om te speculeren over antwoorden op deze vraag. Het lijkt erop dat de relatie van belangengroepen met de media en de gevolgen in de vorm van media aandacht onder andere samenhangt met het besproken onderwerp, met kenmerken van de belangengroep en met de structuur van de media. Ik licht dit achtereenvolgens toe.

Bij sommige onderwerpen is er veel meer media aandacht voor de inbreng van belangengroepen. Dit lijkt met name te gelden voor binnenlands beleid zoals onderwijs, daar staat tegenover dat mediaverslaglegging over buitenlands beleid of macro economisch beleid veel

minder ruimte biedt voor posities van georganiseerde belangen. Bij dergelijke onderwerpen richten media zich op regeringsvertegenwoordigers of standpunten van experts van bijvoorbeeld centrale banken. Het zijn echter niet alleen inhoudelijke aspecten van onderwerpen die het verschil maken, Kollman laat zien dat belangengroepen strategische overwegingen hebben bij de keuze om aandacht te vragen

voor hun onderwerp.⁵ Als groepen vermoeden dat velen het oneens zijn met hun standpunt dan kiezen zij een 'stille', klassieke strategie, en als ze toch aan het woord moeten dan volgt een 'framing' van het standpunt en het onderwerp. Sommige organisaties zijn beter toegerust om te opereren in een mediaomgeving. Dit zijn bijvoorbeeld organisaties die voor hun bestaan afhankelijk zijn van individuele leden, zij hebben ervaring met eigen media en wensen aandacht in de media ook vanwege de werving van nieuwe leden – bijvoorbeeld Amnesty International of Natuurmonumenten. Bij groepen met een institutionele lidmaatschapsbasis zoals bijvoorbeeld het MKB of LTO-Nederland is dit minder het geval. Het lijkt erop dat verschillende soorten organisaties verschillende strategieën gebruiken en dat dit effect heeft op de berichtgeving over beleidsonderwerpen.

'It takes two to tango': het zijn niet alleen de strategieën van organisaties maar ook de mogelijkheden die de media bieden die bepalen of onderwerpen in de aandacht komen. Uit

Greenpeace krijgt meer aandacht in de Volkskrant dan in de Telegraaf en de NCRV staat meer open dan de VARA voor het standpunt van 'Kerk en Wereld'.

vergelijkend onderzoek blijkt dat in sommige landen geheel verschillende tradities bestaan in de berichtgeving over politiek. Zo onderscheiden Hallin en Mancini drie systemen, een liberaal model, een democratisch corporatistisch model en een gepolariseerd pluralistisch model.⁶ Deze modellen verschillen onder andere in de toegang die georganiseerde belangen hebben tot het openbare debat. Zij beargumenteren

bijvoorbeeld dat corporatistische systemen vooral toegang verlenen aan belangen van dezelfde politieke kleur, met andere woorden, Greenpeace krijgt meer aandacht in de Volkskrant dan in de Telegraaf, of de NCRV staat meer open dan de VARA voor het standpunt van 'Kerk en Wereld'. Hoe kun je dergelijke zaken in een promotieonderzoek bestuderen? Gelukkig steun ik op gegevens vanuit drie verschillende onderzoeksprojecten: een Europees project naar standpunten in de verschillende nationale media, een project over belangengroepen bij de Europese Unie en een nieuw project over Nederlandse beleidsagenda's in een vergelijkend perspectief. Binnen deze projecten hoop ik de komende drie jaar de aspecten van mijn onderzoeksthema te onderzoeken. Hiermee hoop ik bij te dragen aan onze kennis over de werking van de media in relatie tot de politiek (of de politiek in relatie tot de media), de beïnvloedingsstrategieën van georganiseerde belangen en de omgevingsinvloeden op veranderingen in de beleidsagenda.

Joost Berkhout studeerde International Relations en Media Studies aan de Universiteit van Amsterdam van 1998 tot 2004. Vanaf september 2005 is hij als AiO verbonden aan het departement bestuurskunde en doet hij onderzoek naar de relatie tussen belangengroepen en de media.

Noten

¹ Manin, B. (1997). The principles of representative government. Cambridge [etc.], Cambridge University Press.

: 193-239

² Raad voor het openbaar bestuur (2003). Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie. Den Haag,

Raad voor het openbaar bestuur, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003).

Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26. Den Haag,

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Beus, J. d. (2005). Does Audience Democracy Really Exist?

Huizinga Institute Conference: The Principles of Representative Government. Groningen, <<http://home.medewerker.uva.nl/j.w.debeus/bestanden/>>, Brants, K. and P. v. Praag (2005). Politiek en media in verwarring: de verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002. Amsterdam, Het Spinhuis.

³ Cobb, R. W. and C. D. Elder (1983). Participation in American politics: the dynamics of agenda-building. Baltimore [etc.], Johns Hopkins University Press (first ed. 1972).

Jones, B. D. and F. R. Baumgartner (2005).

The politics of attention: how government prioritizes problems

. Chicago, University of Chicago Press.: 55

⁵ Kollman, K. (1998). Outside lobbying: public opinion and interest group strategies. Princeton, N.J., Princeton University Press.: 159

⁶ Hallin, D. C. and P. Mancini (2004). Comparing media systems: three models of media and politics. Cambridge [etc.], Cambridge University Press.

Bestuurskundige Berichten

Semi-wetenschappelijk magazine van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden

Postbus 9555, 2300 RB Leiden

Tel. 071-5273696

Fax. 071-5273979

E-Mail: bil@billboard.nl

www.billboard.nl

Eindredacteur: Frank van der Plas

Hoofredacteur: Marieke Vennevertloo

Redactie: Tom Dijkhuizen, Ruben Libgott.

Gastschrijvers: Louise van Schaik, Cristine Looman, Willem Masman, Joost Berkhout, Laurens Niëns, Leander West, Wieke Pot, Albertje Femke van Seggeren.

Redactieraad: Dr. F.M. van der Meer

Prof. dr. M.R. Rugers

ISSN 0920-5772

Copyright 2006 B.I.L.

Kopij voor de redactie Via e-mail: bil@billboard.nl of op diskette, in Word-formaat zonder opmaak en illustraties als apart bestand.

Advertenties Femmy Elderhuis, 071-5273696

Oplage 650 exemplaren

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

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

Druk:

Drukkerij Jansen B.V.

Breestraat 8

2311CR Leiden