

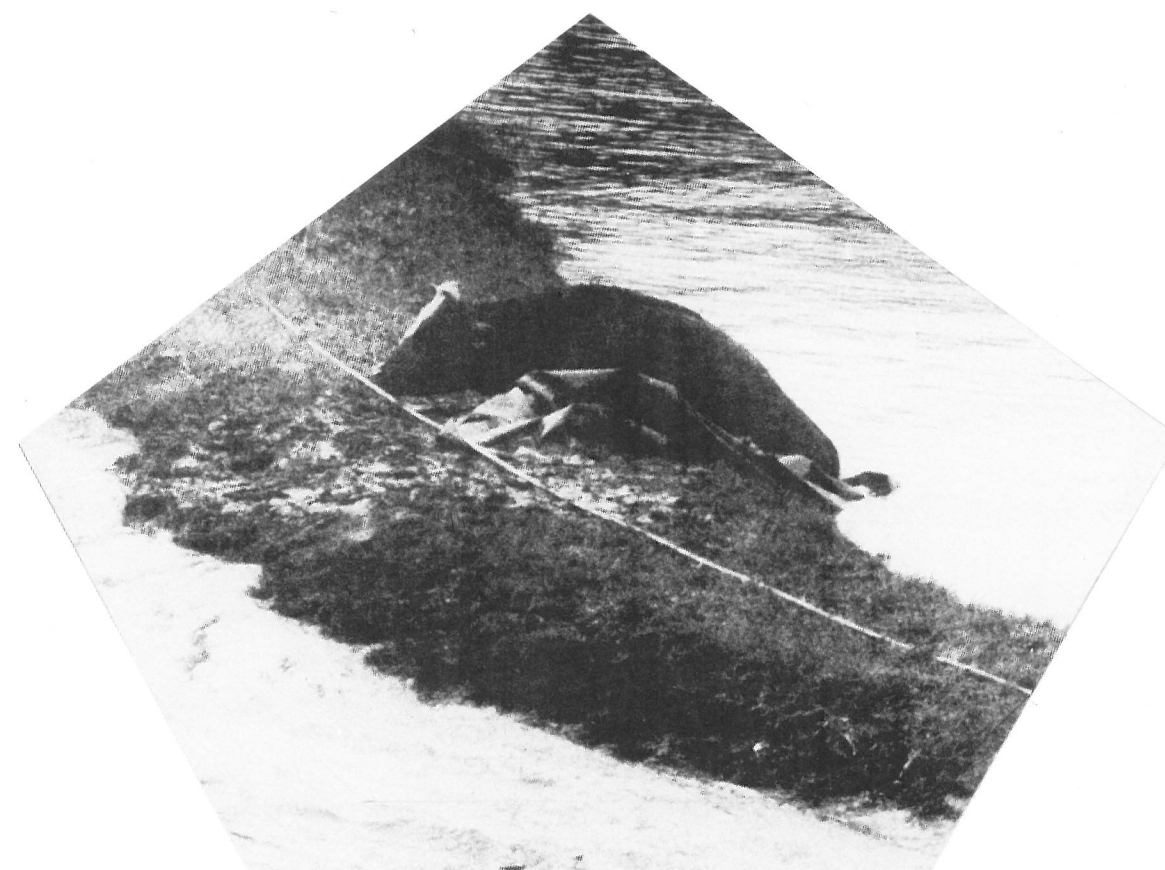
TE6580

KB



Bestuurskundige Berichten

9 NUMMER 1
Jaargang 8 nummer 4
maart 1994



Officieel orgaan van de
Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden

ISSN:0920-5772

8^e jaargang, nummer 4. Een uitgave van de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden. Verschijnt minimaal 4 maal per jaar.

Hoofredactie

Ilse Mollet, Marie-Louise Smolenaars

Redactie

Mirjam van het Loo, Pauline Vonk, Harold Schepers

Lay-out realisatie

Gert-Jan de Jong

Medewerkers aan dit nummer

Niels van den Eeden, Menno van Duin, Erik van Hoek en Haiko van der Voort

Vormgeving

Roger Jolly (hij leeft voort)

Redactieraad

Dhr. M.A.P. Bovens, mw. M.L. Gevers-Breusers, dhr F.M. van der Meer, dhr. J. de Vries, Ilse Mollet en nog iemand.

Redactieadres

B.I.L. t.a.v. redactie BB
Vakgroep Bestuurskunde
Wassenaarseweg 52
Postbus 9555
2300 RB Leiden
071-273696

Abonnementen

B.I.L.-leden ontvangen de BB gratis. Voor niet-leden bedraagt de abonnementsprijs f 16,- per jaar, over te maken op bankrekeningnummer 56.65.22.357 t.n.v. "B.I.L." of op giro 9013 van ABN-AMRO Leiden o.v.v. "B.I.L. rek.nr. 56.65.22.357; Abonnement BB"

Druk

Drukkerij Faculteit der Sociale Wetenschappen

Waar redacteuren op persoonlijke titel hun mening geven, is deze niet noodzakelijkerwijs die van de hele redactie.

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Een crises hoeft geen ramp te zijn 4

Interview C.O.T.
Erwin Muller en Werner Overdijk 5

Artsen zonder Grenzen 6

Het nationale platform voor
criminaliteitsbeheersing 8

Beware of the Tyranosaurus Rex 10

Crises en het veelkoppige mediamonster ... 12

Watersnoodramp in Limburg 13

Onzeker toekomst voor
de Hongaarse landbouw 15

Politieorganisatie:
Waarheen, Waarvoor? 16

Een gemiste kans 18

B.I.L.-Portret 21

Voorwoord

Eindelijk daar is ie dan: de nieuwe BB. We zijn wat laat maar hopelijk is hij het wachten waard geweest. We zijn weer van start gegaan met een frisse nieuwe redactie bestaande uit vijf nieuwe redactieleden en één die maar geen afscheid kan nemen. Ook dit jaar hopen we weer vijf Bestuurskundige Berichten te produceren. Dit is overigens voorlopig even de laatste die door onze trouwe drukker van de faculteit zal worden gedrukt. De sponsor van de B.I.L. zal de binnenkant van de volgende BB drukken.

Het thema van deze BB is 'crises'. Een crisis onderscheidt zich van andere beslissingssituaties door de factoren tijdsdruk en dreiging. Er is sprake van een ernstige dreiging en er moet snel gehandeld worden om deze dreiging af te wenden of in te dammen. Een kort overzicht van de artikelen binnen het thema: de mogelijke voordelen van een crisis, media, artsen zonder grenzen, criminaliteitsbeheersing en politie en de watersnoodramp in Limburg. Eveneens is het C.O.T. benaderd. Verder een ingezonden stuk en B.I.L. nieuws.

Ik wens u allen heel veel leesplezier!

Ilse Mollet

Oproep

Zoals gewoonlijk zoeken wij altijd nog mensen die onze redactie willen komen versterken. Ook hoeft men niet te schromen zijn/haar schrijfkunsten in een ingezonden stuk ten toon te spreiden. Bel voor meer informatie of om je op te geven als nieuw redactielid Ilse (134253) of Marie-Louise (170640).

In een crisissituatie moeten onder een hoge tijdsdruk complexe beslissingen worden genomen. Verkeerde beslissingen kunnen tot rampzalige situaties leiden. Onder een ramp versta ik een situatie met grote nadelige gevolgen voor een organisatie. Een crisis, die goed wordt opgevangen, hoeft niet negatief te zijn, maar kan zelfs positieve gevolgen hebben. Om goede beslissingen te kunnen nemen is voorbereiding op mogelijke crises erg belangrijk.

Een crisis hoeft geen ramp te zijn

Mirjam van het Loo

Onverwacht

"Dat kan ons niet gebeuren": vele organisaties houden er geen rekening mee, dat zij door een crisis getroffen kunnen worden. Als er dan toch een crisis plaatsvindt, is men verlamd door ongeloof en is men niet in staat de nieuwe situatie rationeel te analyseren. Tegen de tijd dat de beleidsmakers eindelijk de zaken hebben geanalyseerd, is het meestal te laat en loopt men achter de feiten aan. Ook kiest men in paniek vaak het eerste alternatief wat zich aandient, zelfs als dit een oplossing op langere termijn in de weg staat. Kortom: als mensen opeens onbewaakt ogenblik door een crisis verast worden, dan reageren zij vaak emotioneel en impulsief.

Crisisplanning

De emotionele en impulsieve reacties van mensen in organisaties die plotse-ling in een crisissituatie terecht zijn gekomen, zijn vaak terug te voeren op een gebrek aan voorbereiding. Planning helpt om de juiste beslissingen te nemen, de normale toestand te herstellen en negatieve publiciteit te vermijden.

Organisaties moeten regelmatig evalueren of er aanwijzingen voor een naderende crisis zijn. Ze moeten bekijken wat het risico is, dat een kwestie escaleert. Verder moeten organisaties verschillende scenario's ontwikkelen voor de manier waarop een crisis zou kunnen verlopen. Ook is het belangrijk te inventariseren welke alternatieven er zijn voor de mogelijke scenario's en wat de resultaten van de alternatieve handelwijzen zijn.

Een plan voor noodsituaties dat is toegesneden op een bepaalde organisatie

en de specifieke problemen die zich daarin kunnen voordoen, voorkomt meestal dat problemen buitensporige proporties aannemen.

Het kan de "beste" overkomen

Tot voor kort hielden alleen organisaties met verhoogde risico's zich met crises bezig. Door schade en schande wijs geworden, gaan steeds meer organisaties zich bezighouden met crisisplanning. De grootste fout is te denken dat een organisatie immuun is voor een crisis, wat leidt tot het min of meer negeren van waarschuwingsignalen in een vroeg stadium.

De grootste fout is te denken dat een organisatie immuun is voor een crisis

Adequaat ingrijpen

Een organisatie, die zich heeft "voorbereid" op een crisis door middel van bijvoorbeeld actieplannen of oefeningen zal adequater op de veranderde omstandigheden kunnen reageren. Genomen beslissingen zijn rationeler en dus minder impulsief.

Positieve gevolgen

Hoewel een crisis meestal slecht nieuws is, is dat geen reden om bij de pakken neer te zitten. Er komen soms namelijk ook nieuwe kansen uit voort.

Een crisis kan zorgen voor een versneld doorvoeren van hoognodige veranderingen in vaste procedures. Bij versnelde veranderingen kan o.a. gedacht worden aan een snellere rotatie van leiders/

managers en meer ruimte voor innovatie. Dit laatste wil zeggen ruimte voor nieuwe ideeën en nieuwe aanpakken voor de benadering van problemen. Ook kan een crisis bijdragen tot de correctie van een verkeerde praktijk.

Het belangrijkste positieve gevolg is dat een crisis die goed wordt opgevangen een gevoel van saamhorigheid bij de werknemers veroorzaakt. Gesloten normen en waarden kunnen weer herbevestigd worden. Er ontstaat een gevoel van "één voor allen, allen voor één". Dit kan een enorme winst voor een organisatie betekenen en het werkklimaat nog positief beïnvloeden als de crisis al lang achter de rug is.

Literatuur

Berge, D. ten: *De eerste 24 uur: Handboek voor Crisismanagement*, BV Uitgeversmaatschappij Tirion, Baarn, 1988

Heffron, F.: *Organization Theory & Public Organizations: The Political Connection*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1989

Rosenthal, U.: *Bureaupolitiek en Bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988

Interview Erwin Muller en Werner Overdijk

CT

Crisis Onderzoek Team

Rijks Universiteit Leiden / Erasmus Universiteit Rotterdam

Ilse Mollet en

Marie-Louise Smolenaars

Erwin Muller en Werner Overdijk zijn beide werkzaam bij het Crisis Onderzoek Team, dat verbonden is aan de vakgroep bestuurskunde Rotterdam/Leiden.

In dit artikel willen wij jullie nader kennis laten maken met hen en met het Crisis Onderzoek Team.

Erwin Muller heeft bestuurskunde en rechten gestudeerd in Rotterdam. In 1986 werd hij studentassistent bij Rosenthal. In 1987 werd het Crisis Onderzoek Team (C.O.T.) opgericht waar hij secretaris van werd, waarna hij in 1988 afstudeerde. Momenteel is hij bezig met een proefschrift over terrorisme, waarmee hij als alles goed gaat 7 september van dit jaar promoveert.

Werner Overdijk heeft vorig jaar zijn studie bestuurskunde in Leiden afgerond met een scriptie over de opvang en nazorg van mensen die betrokken zijn bij vliegtuigrampen. Hij liep toen al anderhalf jaar mee met het C.O.T. als secretaris. Hij heeft als coördinator gezorgd voor meer eenheid binnen het C.O.T. (volgens zichzelf). Het C.O.T. gaat tegenwoordig daardoor meer gestructureerd te werk.

Het C.O.T. is in 1987 opgericht naar Canadees model nadat professor Rosenthal tijdens een congres in India een ontmoeting had met een Canadese onderzoeker die lid was van wat hij noemde een soort wetenschappelijke brandweerbrigade. Deze brigade trok er, nadat ergens een ramp had plaatsgevonden, op uit om op de plaats van de ramp een participerende observatie te verrichten.

Oorspronkelijk deed het C.O.T. ook alleen participerende observaties bij ramp- en crisissituaties, nu doen ze ook fundamenteel onderzoek achteraf en geven advies (vooraf). Het C.O.T. oefent de laatste twee functies meestal in opdracht uit. Verder geeft het C.O.T.

trainingen aan praktijkmensen (zoals brandweer- en politiemannen) en vervult het een onderwijstaak aan de vakgroep bestuurskunde (de seminars 'politiek-bestuurlijk management' en 'veiligheidsmanagement'). Onderwijs wordt gegeven met behulp van simulaties en lezingen. Daarnaast organiseren ze voor provincies en gemeenten groot-schalige rampoefeningen.

Langzamerhand wordt het C.O.T. steeds vaker gevraagd voor het doen van onderzoek. Mensen kennen hen van de vorige onderzoeken en zo ontstaat er een soort sneeuwbal effect. Ook probeert het C.O.T. sneller bij de rampen ter plaatse te zijn zodat er beter onderzoek kan worden verricht. Hiervoor zijn insein-afspraken gemaakt met een aantal organisaties zoals bijvoorbeeld met de Algemene Verkeersdienst en staat de tv met teletekst de hele dag aan.

Als men dan naar een ramp gaat begint men in eerste instantie op eigen initiatief met participerende observatie. Zoals nu nog het geval is bij de overstroming in

Limburg. Het onderzoek dat daarna wordt verricht vindt meestal plaats in opdracht van overheid of particulier. Met betrekking tot de uit de hand gelopen studentendemonstratie in Den Haag was de burgemeester van Den Haag de opdrachtgever. Bij de Bijlmerramp was het de gemeente Amsterdam. Als het C.O.T. in opdracht onderzoek doet dan wil dit echter niet betekenen dat ze verantwoording verschuldigd is aan haar opdrachtgever. Het onderzoek wordt geheel onafhankelijk uitgevoerd en er wordt geen censuur gepleegd.

Het C.O.T. heeft twee doelen voor ogen met het onderzoek dat zij doet. Ten eerste wetenschappelijke verdieping



Erwin Muller



Werner Overdijk

door het doen van fundamenteel onderzoek. Ten tweede het opdoen van praktijkervaring door empirische onderzoek. Hierdoor treedt een wisselwerking op die volgens het C.O.T. tot een bruikbaar en goed soort van kennis leidt.

Naast gezamenlijk werk doet ieder lid van het C.O.T. individueel onderzoek, dat meestal ook betrekking heeft op het onderwerp crisismanagement. Zo heeft Menno van Duin een boek geschreven

over het leren van rampen, waarin naar voren komt hoe de politieke verantwoording van een ramp achteraf plaatsvindt. Van Duin komt tot de conclusie dat de reactie van de politiek vaak symbolisch is. Paul 't Hart schreef over 'groupthink in government'. Bezuyen promoveert binnenkort met een proefschrift over management van crises in bedrijven. Van Berk doet onderzoek naar verantwoordingsprocessen binnen de politie.

Binnen het C.O.T. wordt veel gebruik gemaakt van studentassistenten, die meestal de mogelijkheid krijgen aan onderzoeken mee te werken en praktijkervaring kunnen opdoen. Bijvoorbeeld: in het kader van het onderzoek van Erwin Muller over voetbalvandalisme hebben vijf studenten stage gelopen in de vijf risicosteden (Amster-

dam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven en Utrecht (?)). Ook worden studentassistenten aangesteld als secretaris bij diverse projecten. Dit houdt in

dat zij naast meehelpen met het onderzoek een coördinerende taak hebben.

Het is de bedoeling dat er in de toekomst nog meer met studentassistenten gewerkt zal gaan worden.

Naast al het onderzoek wordt vanuit het C.O.T. het 'Journal of Contingencies and Crisis Management' geredigeerd. In dit blad publiceren wetenschappers en praktijkmensen uit de hele wereld over hun onderzoek naar en ervaringen met crisismanagement.

In dit artikel staat crisismanagement in de hulpverlening centraal. Artsen Zonder Grenzen is een organisatie die zich richt op humanitaire noodhulp en kortdurende hulp in instabiele gebieden. Vanwege deze doelstelling zijn hulpverleners van Artsen Zonder Grenzen vaak werkzaam in gebieden die gekenmerkt worden door bedreiging, tijdsdruk en onzekerheid. Om een goed beeld te krijgen van de

crisismanagers (het team van hulpverleners) in de hulpverlening, zullen ze worden vergeleken met crisismanagers in het openbaar bestuur. Eerst zal kort worden ingegaan op de organisatie die de hulpverleners uitzendt: Artsen Zonder Grenzen.

Artsen zonder grenzen

Marc Brookhuis

Artsen Zonder Grenzen

Artsen Zonder Grenzen is een particuliere, internationaal werkzame organisatie die hulp verleent aan bevolkingsgroepen in nood. Zij verleent deze hulp zonder onderscheid te maken naar ras, religie, levensbeschouwing of politieke opvatting. Artsen Zonder Grenzen is een neutrale en onafhankelijke organisatie. De neutraliteit van de organisatie houdt in dat de medewerkers van de organisatie zich niet bemoeien met politieke kwesties in de landen waar ze werken. De organisatie wordt voor zo'n 50% gefinancierd door particulieren.

Op deze wijze wordt de onafhankelijkheid gewaarborgd. De overige 50% is afkomstig van onder andere de Nederlandse overheid en de Europese Gemeenschap.

Meer dan 150 medewerkers worden door de organisatie uitgezonden naar hulpprogramma's in 18 landen. Ter plekke zijn nog eens enkele honderden lokale medewerkers in dienst. Artsen Zonder Grenzen maakt in het veld gebruik van ervaren artsen en verpleegkundigen, bouw-, water- en sanitatieskundigen, en logistiek me-

dewerkers (die onder meer zorgen voor transport, communicatie en administratie). Deze hulpverleners van Artsen Zonder Grenzen voeren hun werkzaamheden uit in nauw overleg met de plaatselijke bevolking. Zo wordt kennis en begrip verkregen van de gebruiken ter plekke die vaak sterk afwijken van de westerse cultuur.

Crisismanagement

Wanneer in het openbaar bestuur over crisismanagement wordt gesproken, wordt hier meestal een groep actoren mee bedoeld die zich bezig houdt met de

besluitvorming tijdens een crisissituatie. Deze besluitvorming komt tijdens een crisissituatie in handen van een klein aantal personen die het zogenaamde crisisteam of beleidscentrum vormen. De functie van dit team is zorg te dragen voor het fysieke en sociale welzijn van de burgers die zich in de crisissituatie bevinden. Het crisisteam is meestal niet aanwezig op de plek van de crisissituatie, maar bevindt zich op een veilige afstand van waaruit zij de beslissingen stuurt naar degenen die ze moeten uitvoeren.

Kenmerkend voor crisismanagement in het openbaar bestuur is dat er een scheiding bestaat tussen degenen die de besluiten nemen en degenen die ze moeten uitvoeren.

Kenmerkend voor crisismanagement in het openbaar bestuur is dat er een scheiding bestaat tussen degenen die de besluiten nemen en degenen die ze moeten uitvoeren.

De hulpverleners die door Artsen Zonder Grenzen worden uitgezonden, kunnen ook worden opgevat als crisismanagers. Zij hebben als taak zorg te dragen voor het fysieke en eventueel het geestelijk welzijn van de slachtoffers. De rol van de organisatie zelf in de hulpverlening is gering. De organisatie begeleidt het team van hulpverleners tot het moment dat ze vertrekken en vangt het team bij terugkomst weer op. In de tussenliggende periode ondersteunt de organisatie het team door middel van het zenden van het benodigde materiaal.

Hulpverleners dienen niet alleen de besluiten met betrekking tot de hulpverlening te nemen, maar moeten deze ook zelf uitvoeren. Het gevolg hiervan is dat het team van hulpverleners, in tegenstelling tot de crisismanagers in het openbaar bestuur, niet alleen te maken heeft met de moeilijkheden die gekop-

peld zijn aan de besluitvorming tijdens crisissituaties, maar ook wordt geconfronteerd met de moeilijkheden die verbonden zijn aan de uitvoering van deze beslissingen tijdens een crisissituatie. Met andere woorden: de kenmerken van een crisissituatie (bedreiging, tijdsdruk en onzekerheid) hebben tot gevolg dat hulpverleners onder grote druk en met een hoge mate van onzekerheid, besluiten moeten nemen en uitvoeren.

Aanwezigheid ter plekke

Hulpverleners hebben in hun functioneren een extra probleem dat verband houdt met het feit dat zij aanwezig zijn op de plek van de crisissituatie. Hulpverleners kunnen zelf risico's lopen door bijvoorbeeld werkzaam te zijn in conflictgebieden. Een goed voorbeeld van een situatie waarin de hulpverleners persoonlijk werden bedreigd was de toestand in Somalië in 1993. Het land werd geteisterd door gevechten tussen rivaliserende bendes. Deze partijen hadden geen flauw idee van het bestaan van internationale conventies zoals medische neutraliteit. Zo kon het voorkomen dat artsen door soldaten werden gedwongen om hun gewonde kameraden als eerste te helpen, terwijl dit medisch gezien niet het meest urgent was. Vandaar dat Artsen Zonder Grenzen in Somalië moest overgaan tot het inhuren van lijfwachten om de hulpverleners te beschermen. Hulpverleners kunnen ook direct het doelwit worden van de strijdende partijen. In Sudan kwam het bijvoorbeeld geregeld voor dat de vliegtuigen van hulpverleners werden beschoten met SAM-7 raketten.

Een ander probleem is dat rampen en de daaruit voortvloeiende crisissituatie unieke situaties zijn. Het is waarschijnlijk dat een groot deel van de hulpverleners nog geen eerdere ervaring heeft gehad met het lijden van de slachtoffers op zo'n grote schaal. Voorbeelden van leed waarmee hulpverleners geconfronteerd kunnen worden zijn:

- het daadwerkelijk kunnen zien en ruiken van de dode lichamen;
- de pijn van familieleden van de

slachtoffers;

- het lijden van de gewonden.

Voor hulpverleners kan het moeilijk zijn om deze ervaringen te verwerken. Het komt voor dat hulpverleners na afloop van een project, maarsoms ook al tijdens het project, persoonlijke problemen krijgen als gevolg van overmatige stress. Dit kan ertoe leiden dat de hulpverlener zelf slachtoffer wordt van de situatie. De term slachtoffer wordt meestal gebruikt voor diegenen die direct getroffen worden door een ramp. Hulpverleners kunnen daarnaast worden beschouwd als de "verborgenslachtoffers van een ramp". Zij worden verborgenslachtoffers genoemd omdat hun stressvolle ervaringen in het veld vaak niet erkend worden.

Conclusie

Wanneer de hulpverleners worden vergeleken met de crisismanagers in het openbaar bestuur blijkt dat zij zich in een extra moeilijke situatie bevinden. Zij worden niet alleen in hun besluitvorming gehinderd door crisissenkenmerken als tijdsdruk en onzekerheid, maar ook in de uitvoering van deze besluiten. Bovendien lopen zij, als gevolg van hun aanwezigheid ter plekke, het risico zelf slachtoffer te worden van de situatie. Het functioneren van de hulpverleners wordt aldus in velerlei opzichten belemmerd.



Pauline Vonk

De term crisis is geen eenduidig begrip. Voor de één betekent crisis een (onoverkomelijke) ramp, zoals bijvoorbeeld de watersnood in 1953. Voor de ander kan een schokkende gebeurtenis, zoals het ongeluk in de Bijlmermeer, als crisis worden aangemerkt. Het failliet gaan van een bedrijf kan voor de eigenaar en/of de direkt betrokken werknemers echter ook een crisis inhouden.

Wanneer het begrip crisis wordt gedefinieerd blijkt er een onderscheid gemaakt te kunnen worden naar *niveaus*, namelijk: macro- (tweede wereldoorlog), meso- (bijlmermeerramp) en microniveau (failliet gaan van een bedrijf). Het *bereik* van de crisis kan eveneens verschillen. Er wordt nu eenmaal een kleinere groep mensen getroffen door het failliet gaan van één bedrijf, dan het aantal mensen die bijvoorbeeld wordt getroffen door oorlogen. Een kleiner bereik van de crisis zegt echter niets over de *intensiteit* daarvan.

Crisis en veiligheid

Om crises te voorkomen dient onder andere de veiligheid in de samenleving op allerlei gebieden te worden gegarandeerd. Voor deze veiligheid is niet alleen de overheid verantwoordelijk. Steeds meer wordt aandacht besteed aan mede-verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en burgers.

Met name is de criminaliteit gericht op het bedrijfsleven actueel. Er zijn verschillende veiligheidsrisico's te noemen waarmee het bedrijfsleven kan worden geconfronteerd, zoals:

- geografische risico's als overstromingen en aardbevingen;
- buitenlandse risico's zoals bijvoorbeeld kerncentrales;
- transportrisico's zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen;
- interne en externe fraude;
- computercriminaliteit;
- milieucriminaliteit;
- brandstichting/bomplaatsing/aanslagen/terreur;
- industriële ongevallen.

Deze veiligheidsrisico's kunnen, wanneer zij zich voordoen, een crisis tot

Het nationale platform voor criminaliteitsbeheersing

Crisis: waar hebben we het eigenlijk over?

gevolg hebben met een groot bereik. Milieucriminaliteit kan ertoe leiden dat ons drinkwater wordt vervuild, dat er gifbelten ontstaan. De criminaliteit raakt daarbij niet alleen bedrijven, maar ook personen in de samenleving. Het is daarom belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan de veiligheid van het bedrijfsleven.

Het bedrijfsleven raakte in 1987 naar aanleiding van de makrobranden en de aanslagen op Shell-stations des te meer overtuigd dat een beleid gemaakt moest worden ten aanzien van hun veiligheid. Deze overtuiging leidde in 1992 tot het oprichten van een Nationaal Platform voor Criminaliteitsbeheersing. De oprichting daarvan had echter heel wat voeten in de aarde. Het heeft maar liefst vijf jaar geduurd voordat het platform van de grond kwam.

1987-1992: het ontstaan van het platform

Het nationaal platform voor criminaliteitsbeheersing vindt zijn oorsprong in de gemengde projectgroep 'Overheid/Bedrijfsleven', beter bekend als de 'commissie-Schouten'. Deze commissie, onder voorzitterschap van de burgemeester van Wassenaar, is in 1987 door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in het leven geroepen. Een jaar later werden door de projectgroep meerdere aanbevelingen en beschouwingen over risico-analyse, crisisbeheersing, voorlichting, preventie, verzekering en informatie-uitwisseling in een rapport gepubliceerd. De belangrijkste aanbeveling betrof het instellen van een gezamenlijk informatiepunt voor de uitwisseling en evaluatie van informatie over incidenten, dreigingen en tendensen van ernstige criminaliteit gericht tegen het bedrijfsleven.

De commissie van Ommeren, voorgezeten door een lid van de ABN-AMRO bank, werd ingesteld door de Raad van Centrale Ondernemersorganisaties

(RCO) om dit voorstel uit te voeren. In 1990 kwam de commissie tot de conclusie dat het opzetten van een informatiepunt om verschillende redenen niet haalbaar was. Op dat moment was er sprake van een wederzijds wantrouwen tussen de overheid en het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven wilde aan de ene kant liever niet dat de overheid zich met het bedrijfsleven bemoeide. Anderzijds wilde zij echter wel dat de overheid zou ingrijpen bij noodsituaties. Aan de kant van de overheid bestond er echter onduidelijkheid wat onder noodsituaties moest worden verstaan en ook over wat er dan precies van de overheid werd verwacht, mochten zulke situaties zich voordoen. Een andere reden waarom de tijd nog niet rijp was voor een informatiepunt was dat de grote bedrijven weliswaar iets op het gebied van veiligheid willen regelen, maar dat de

Door de brede opzet van het platform op nationaal niveau kan de problematiek aangaande criminaliteit goed worden overzien.

'kleine jongens' er nog niet aan toe zijn.

De gedachte dat samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven wenselijk was werkte toch door. Begin 1992 adviseerde de commissie van Ommeren daarom tot het oprichten van de instelling van een Nationaal Platform voor Criminaliteitsbeheersing, waarin alleen personen zouden worden opgenomen uit de topposities van het bedrijfsleven en de overheid. Belangrijke actoren zoals de VNG, vakbonden en de politieraad mochten daarbij natuurlijk niet ontbreken. Dit advies werd door het RCO overgenomen en als voorstel aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken voorgelegd. Het resultaat was de instelling van het platform op 23 juni

1992.

Het nationale platform voor criminaliteitsbeheersing moet worden gezien als een macro-aanpak voor risico's op micro- en meso-bedrijfsniveau. Deze macro-aanpak heeft als voordeel dat veel *macht* geconcentreerd is op een hoog bestuurs-niveau. Eveneens is er sprake van de zogenaamde *helicopter view*. Door de brede opzet van het platform op nationaal niveau kan de problematiek aangaande criminaliteit goed worden overzien.

1993: het platform in crisis

Ruim anderhalf jaar na oprichting verkeert het platform in een impasse. Contact met het platform verloopt alleen nog via de secretaris, de heer Meyer. De andere leden hebben de secretaris te kennen gegeven dat zij even geen behoefte hebben om lastig gevallen te worden met vragen over het platform. De deelnemers van het platform zijn dan ook voor een aantal problemen komen te staan.

Eén van de grootste problemen waarvoor het platform zich gesteld ziet is het verkrijgen van duidelijkheid en consensus over het verzamelen van persoonsinformatie, welke als doel heeft (potentiële) criminelen op te sporen. Er doet zich een spanning voor tussen *instrumentaliteit* en *rechtsbescherming*. Enerzijds hebben verschillende instellingen behoefte aan het verzamelen van

informatie over personen. Doel van deze informatie is om (potentiële) criminelen vroegtijdig op te sporen, zodat de criminaliteit kan worden ingeperkt. Anderzijds komt echter de vraag hoe ver men bij deze informatieverzameling kan gaan. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de wettelijke component, maar vooral ook aan de ethische. De publiek-private criminaliteitsbeheersing mag niet op gespannen voet komen te staan met de privacy-wetgeving.

Bedrijven staan zeer wantrouwend tegenover allerlei samenwerkingsvormen met betrekking tot criminaliteitsbeheersing

Een ander probleem is dat het onderwerp criminaliteit bij bedrijven erg gevoelig ligt. Bedrijven staan zeer wantrouwend tegenover allerlei samenwerkingsvormen met betrekking tot criminaliteitsbeheersing, omdat men zich daarvoor nu eenmaal kwetsbaar moet opstellen. Uit de lage aangiftecijfers bij de politie door bedrijven bij een gepleegd delict blijkt dat bedrijven liever niet aan de buitenwereld kenbaar maken dat zij zijn getroffen door criminaliteit.

Het is voor een bedrijf dus belangrijk hoe vertrouwelijk men met de informatie omgaat. Wanneer geheimhouding niet voldoende wordt gegarandeerd, dan zal het bedrijf niet snel over gaan tot het leveren van informatie. Het platform heeft deze garantie nog niet voldoende kunnen geven.

Tenslotte kan als probleem worden gezien dat onduidelijkheid bestaat over het precieze doel van het platform, evenals het hoe en wat met betrekking tot de uitvoering. Het grote aantal vertegenwoordigers uit zowel het bedrijfsleven als de overheid, ieder met hun eigen belangen, zou hier debet aan kunnen zijn.

Slot

Onduidelijkheid en dissensus over hoe de persoonsinformatie-verzameling zich moest gaan voltrekken was één van de redenen waarom de commissie van Ommeren besloot dat de tijd nog niet rijp was voor een informatiepunt tussen de overheid en bedrijfsleven. Het platform voor criminaliteitsbeheersing is daarom te interpreteren als een slap aftreksel van wat het informatiepunt had moeten zijn. Naar mijn mening is het platform er echter na een jaar functioneren achter gekomen dat het issue omtrent de persoonsinformatie niet gemakkelijk ontlopen kan worden. Dit zou wel eens de belangrijkste rede kunnen zijn waarom het platform in een tijdelijke crisis terecht is gekomen.



Nederland raakte recent in de ban van de dinosaurussen. Spielberg scoorde na E.T. opnieuw een internationale klapper. Toch is dat geen goede reden voor een column in dit Bestuurskundig lijfblad. Er is tenslotte nog geen reden te veronderstellen dat de dinosaurussen onze wereld opnieuw zullen veroveren

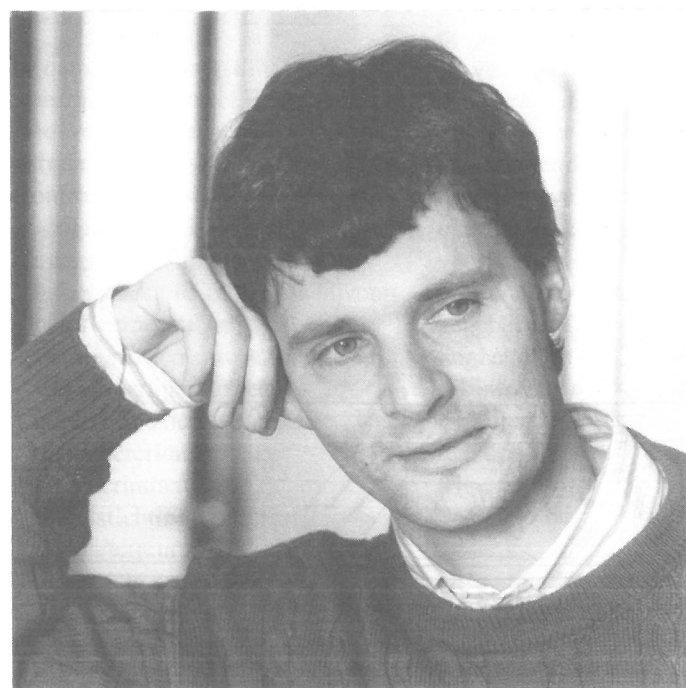
Beware of the Tyrannosaurus rex!

Menno van Duin
Vakgroep Bestuurskunde Leiden

Voor degenen die het verhaal nog niet kennen:

Een miljardair wil van een eiland bij Costa Rica een groot, sterk gereguleerd attractiepark maken. Trekpleister vormen meer dan tweehonderd levende dinosaurussen; de kolossale vleesetende T-rex, de vraatzuchtige Velociraptor en dertien andere soorten dino's. Genetici, paleontologen en computerwetenschappers hebben alle hun bijdrage geleverd aan de schepping van deze afgesloten dinosaurussen-cultuur.

Voordat het park voor het grote publiek geopend wordt, heeft een inspectie plaats door enkele wetenschappers. De centrale vraag is of het park voldoende veilig is voor duizenden toeristen. Het lijkt erop of met deze attractie alle Disney-parken in het niets verdwijnen. Alles is geregeld en georganiseerd. Aan alles lijkt gedacht. Er zijn bijvoorbeeld zelfs beestjes uitgezet die de grote uitwerpselen



en wij als leden van het Crisis Onderzoek Team weer voldoende werk krijgen om deze crisis is nauwgezet te onderzoeken. Een rampenplan hoeft nog niet gemaakt te worden. Toch aandacht voor Steven Spielbergs, of beter Michael Crichtons boek 'Jurassic Park

van de dino's opruimen. Toch loopt het allemaal minder mooi af. Dino's ontsnappen, hekken worden als luciferhoutjes omver gelopen, er komen dino's bij, mensen worden opgegeten en het eiland wordt bijna afgebroken.

Het boek laat knappe staaltjes van crisismanagement zien - niet voor niets maakte Spielberg een ouderwetse 'special effects' speelfilm van. Toch is ook dat niet de reden om het boek aan de lezers van Alert aan te raden. Veel interessanter is de uitleg waarom alles zo rampzalig verloopt. Een uitleg die ook moderne bestuurskundigen die weglopen met nieuwe theorieën zal aanspreken. Malcolm, een briljant wiskundige ook uitgenodigd om de veiligheid te inspecteren, geeft op basis van de chaostheorie aan waarom alles wat mis kan gaan ook misgaat op het eiland.

De initiatiefnemers van het attractie-eiland leefden in de veronderstelling dat zij alles naar hun hand konden zetten en dat zij op grond van een puur rationele werkwijze en een perfecte pre-planning, vooraf alle mogelijke problemen zouden kunnen voorkomen. Hekwerken met elektrische stroom hielden alle dino's op hun plaats. Uitgelezen voedsel hield de beesten in conditie. Door alleen maar vrouwtjes te creëren, kon

gezorgd worden dat er 'geen gekke dingen' konden gebeuren en er sprake bleef van een stabiele situatie. Toeristen werden in automatisch bestuurde auto's over het eiland gereden. Om het half uur werd door de computer bijgehouden waar zich alle dino's bevonden. Het park was voorzien van tientallen camera's waarmee vrijwel alle delen van het park vanuit de controlekamer konden worden gevolgd. Kortom er was een welhaast perfecte organisatie geschapen.

Malcolm legt op geniale wijze uit dat de veronderstelling dat een non-lineair hoog-complex systeem met honderden levende wezens en talrijke van binnen en van buiten komende verrassingen, beheersbaar is, uitgaat van een volslagen verkeerd beeld. Het onverwachte - de chaos - is namelijk ook onlosmakelijk verbonden met onze complexe samenleving. In de loop van het verhaal blijken steeds meer zaken zich anders te ontwikkelen dan door de deskundigen voor mogelijk werd gehouden. Wetenschap blijkt toch niet zo onfeilbaar en geeft toch niet die 'total control' als wel gesuggereerd. Zo blijken er bijvoorbeeld veel meer dinosaurussen te zijn dan de door de genetici geschapen 238 dino's. Systemen blijken niet zo fail-safe als zou moeten. Medewerkers blijken niet altijd, onder alle omstandigheden te vertrouwen.

Het valt niet moeilijk vergelijkbare gedachten te ontwikkelen voor rationeel geplande systemen in onze eigen publieke en private omgeving, waarbij onverwachte ontwikkelingen, organisaties of de samenleving voor onverwachte problemen kunnen plaatsnemen. Voor al degenen die zich willen verdiepen in de mogelijk- en onmogelijkheden van de chaos-theorie is het boek zeker een aanrader. Dus niet denken, ik heb de film al gezien dus ik weet het wel. De film haalt het niet bij het boek.

boox for brains



BOOX

Voor studie, beroep en ontwikkeling
Specialist in buitenlandse boeken
Eigen import

Crises en het veelkoppige mediamonster

Lokale televisie en radio, commerciële televisie, kabel-TV, abonnee-TV, landelijke en regionale dagbladen en nog veel meer soorten media hebben hun intrede gedaan. Er komen ook nog steeds nieuwe media bij. En zij hebben allemaal behoefte aan maar één ding: nieuws, nieuws en nog eens nieuws.

Mirjam van het Loo

Veelkoppig monster

De media kunnen vergeleken worden met een veelkoppig monster, dat steeds gevoed moet worden. Gezien de enorme behoefte aan nieuws die er nu eenmaal bestaat, komt iedere crisis in een organisatie van belang, in principe in aanmerking om (voorpagina)nieuws te worden.

Eén van de opvallendste kenmerken van een crisis is het feit dat de pers er in groten getale op af komt. Iedere journalist probeert zo snel mogelijk zo veel mogelijk informatie te verzamelen over een crisis. Kranten en omroepen proberen het nieuws op de beste, snelste en meest efficiënte manier te brengen. Nieuws is en blijft namelijk een commercieel produkt.

"Make-up information"

Het veelkoppige mediamonster moet, om in leven te blijven, steeds met nieuws

gevoed worden. Dit betekent, dat er ook nieuws gebracht moet worden op momenten, waarop weinig of geen nieuws beschikbaar is. Het gevaar bestaat dan, dat journalisten zelf het nieuws gaan maken. Dit houdt in dat onvolledige informatie door de journalisten wordt aangevuld met eigen veronderstellingen.

Een organisatie in crisis

Organisaties lopen, zoals hierboven beschreven, het risico, dat onjuiste informatie over de crisis in de wereld komt. Als men zich laat verrassen door plotse interesse van de media kan deze confrontatie op haar beurt weer een eigen crisis veroorzaken.

Het is voor een organisatie van groot belang het slechte nieuws zo snel en zo volledig mogelijk te brengen. Door het geven van snelle en accurate informatie loopt een organisatie minder gevaar dat de media zelf het nieuws "verzinnen".

Zo zal ook de geloofwaardigheid van een organisatie minder gevaar lopen. Na het brengen van het slechte nieuws moet zoveel mogelijk aandacht worden besteed aan de positieve actie, die een organisatie wil ondernemen om de nadelige gevolgen van een crisis zoveel mogelijk te beperken. Hierbij kunnen de media zelfs van nut zijn. Zij kunnen namelijk helpen bij het verspreiden van informatie ter voorkoming van "slachtoffers" (bijvoorbeeld bij schoonmaakmiddel in Nutricia-babyvoeding).

Conclusie

Het is voor organisaties uitermate belangrijk een goede relatie met de media te hebben. Belangrijke aspecten bij communicatie met de media, maar ook met publieksgroepen, zijn snelheid, accurate, geloofwaardigheid en adequaat ingrijpen.



Mini-Deltaplan in Grevenbicht. Als het niet zo'n crisis was, zou je aan een spelletje kunnen denken.



Zo zet je je auto neer, even later is hij overdonderd door de Maas. De ruitewisser lijkt nog aan te staan, maar tegen zoveel water is hij machteloos.

Het is 19 december. Het zondagavond dat de middags een waarschuwaarin wordt gezegd dat maas en dat van haar zijkritieke hoogte. In het

sproken van een zondvloed. Verontrustte Zuid-Limburgers die het belgische journaal hebben gezien en willen weten of de hoge waterstand van de maas ook consequenties heeft voor hun krijgen bij zowel het hoofdkantoor van de directie Limburg van Rijkswaterstaat als bij de gemeente Maastricht geen gehoor.

De watersnoodramp in Limburg

BRT-journaal meldt die belgische regering 's wing heeft verspreid het waterpeil van de rivieren zal stijgen naar journaal wordt zelfs ge-

Marie-Louise

De nederlandse autoriteiten hebben geen contact gezocht met het belgische crisiscentrum en het belgisch crisiscentrum heeft andersom ook geen contact opgenomen met de nederlandse autoriteiten. "Dat behoort niet tot ons taken pakket", volgens een lid van het crisisteam in Brussel.

In de nacht van zondag op maandag bereikt de maas bij Borgharen-dorp het peil waarop de lokale brandweer volgens het rampenplan moet worden gewaarschuwd en dit wordt ook gedaan.

Om half vier 's middags op maandag 20 december wordt een alarmfase afgekondigd, maar de burgers worden nog niet gewaarschuwd. Dit gebeurt nog alle-

maal volgens het rampenplan, waarin staat dat de burgers pas worden gewaarschuwd als het water in de maas een hoogte van 44,70 heeft bereikt. Om zeven uur 's avonds besluit men om van het rampenplan af te wijken. Het water in de maas heeft nog niet het peil van 44,70 meter bereikt, maar men besluit om de burgers toch al te gaan waarschuwen omdat het water in een absoluut recordtempo aan het stijgen is. Er worden folders uitgedeeld en tussen zeven en acht rijden er geluidswagens door de dorpen die de volgende boodschap verspreiden: "Het maaswater heeft een zodanige hoogte bereikt, dat de alarmfase is ingegaan. Verwacht wordt dat het water verder zal stijgen. U moet in de komende uren rekening houden met een overstroming. De hulpdiensten zijn in staat van paraatheid gebracht.

Raadpleeg de folder over het hulpverleningsplan".

Vanaf dat moment gaat alles zeer snel. De burgers hebben nog slechts een paar uur de tijd om zandzakken te vullen, deuren af te katten, meubels te versjouwen, auto's te verplaatsen gas en elektriciteit af te sluiten etc. Om tien uur 's avonds wordt het peil van 44,70 meter bereikt dat eigenlijk was voorspeld voor middernacht en om 23.00 uur staan de eerste straten in Borgharen en Itteren onder water. Op woensdagochtend om 8.00 uur bereikt het water bij Borgharen de hoogste stand.

In Roermond begint de ellende pas als in Borgharen het hoogste punt als is bereikt. Op dinsdagmorgen om 6.00 uur komt het crisisteam daar voor het eerst

bijelkaar en om 8.00 uur gaat het eerste persbericht de deur uit. De hele dag worden de burgers met behulp van de lokale omroep op de hoogte gehouden van de waterstanden en worden ze gewaarschuwd voor de op hande zijnde overstroming. Om half vier 's middags wordt de eerste huis aan huis brief met daarop een waarschuwing voor de overstroming verspreid.

Het zit de gemeente echter niet mee. In 1984 was er ook een gigantische overstroming voorspeld, maar uiteindelijk viel alles toen heel erg mee. In januari van 1993 waren de eerste voorspellingen die rijkswaterstaat deed ook erg hoog en werd bij volgende voorspellingen alles steeds verder naar beneden bijgesteld. Burgers stonden hierdoor sceptisch tegenover de waarschuwingen van de gemeente, dit blijkt wel uit het volgende stukje uit een "Dagboek in het water" dat wordt gepubliceerd door het dagblad "De Limburger".

"8.30 uur. Slecht geslapen. Ofschoon ik me zo had voorgenomen me niet gek te laten maken door de paniekverhalen van wijkbewoners die dinsdagavond massaal met zandzakken leurd. Een groot deel van Herten onder water? Laat me niet lachen. Dat hadden ze in 1984 toch ook voorspeld. Toen was ik zo gek mijn dochter te evacueren en mijn huis te ontruimen en er gebeurde niets."

Dit stukje werd gepubliceerd op donderdag 23 december en heeft betrekking op woensdagmorgen. De gemeente Roermond was al vanaf dinsdagochtend bezig met het waarschuwen van de burgers dat het water dit keer hoger zou komen als in 1984.

Na de ramp begon iedereen zich (natuurlijk) af te vragen of de schade die deze had aangericht niet veel kleiner was geweest als mensen sneller of anders hadden gehandeld.

Veel gestelde vragen in Itteren, Borgharen en andere plaatsen in Zuid-Limburg waren; waarom werd er zo lang gewacht met het waarschuwen van de burgers? En deugd het rampenplan voor overstromingen van de maas wel? Als dit plan helemaal was opgevolgd was er nog langer gewacht met het waarschuwen van de burgers en hadden deze helemaal geen tijd meer gehad om te proberen om hun eigendommen in veiligheid te brengen.

Een woordvoerder van rijkswaterstaat antwoordde op deze vragen dat pas gekeken kon worden of het rampenplan niet deugd naar aanleiding van evaluatie van de ramp achteraf en dat rijkswaterstaat pas zeer laat kon waarschuwen omdat de voorspellingen betreffende de waterstanden die door de dienst riza van rijkswaterstaat worden gedaan met be-

hulp van allerlei modellen en computerprogramma's slechts een halve dag vooruit kunnen kijken en dat voorspellingen op basis van andere gegevens te onnauwkeurig zijn. Enkele dagen later toen er opnieuw gevaar was voor overstromingen in Zuid-Limburg bleek echter dat het voor rijkswaterstaat toch mogelijk was om waarschuwingen te doen op basis van andere gegevens. De inwoners van zuid-limburg werden toen namelijk gewaarschuwd voor nieuwe overstromingen op basis van de hoeveelheid neerslag in Noord-Frankrijk.

Voor Roermond en Venlo gold de vraag van het laat waarschuwen natuurlijk al een stuk minder, maar een vraag die in heel Limburg werd gesteld was: Waarom is er nog steeds niet aan verhoging en versterking van de dijken gedaan? Hierover wordt al sinds 1984 gepraat, maar er is nog steeds niets gebeurd.

Iets wat in deze situatie echter zeer snel vergeten werd is dat gemeentes soms wel iets ondernomen hebben om de dijken te verbeteren, maar dit leidde dan tot hevige protesten van de omwonende omdat hun prachtige uitzicht op de rivier dan bedorven zou worden. Diezelfde burgers klagen nu steen en been omdat de oude dijk niet sterk genoeg was om hun te beschermen tegen het maaswater.



Een tractor laat zien dat hij heel wat meer mans is dan een auto. Je hebt paarden en luxepaarden.

De Hongaarse duidelijk nog litieke omwensische productsterk gedaald.

Onzekere toekomst voor de Hongaarse landbouw
dat in de winkels ligt is enorm gestegen en veel Hongaren die in de agrarische sector werkzaam waren, zijn ontslagen of verdienen inmiddels zo weinig dat ze er een deeltijdbaan bij hebben moeten nemen. De jubelstemming, die aan het eind van de tachtiger jaren onder de agrariërs op het Hongaarse platteland heerste, lijkt omgeslagen in apathie en bezorgdheid over de toekomst.

Niels van den Eeden

Het leek allemaal zo mooi aan de vooravond van de negentiger jaren: met het opstappen van Janos Kádár, de laatste boeman van het communistische regime, zou de weg zijn vrijgemaakt voor een snelle transformatie van de samenleving, de politiek en de economische structuur van Hongarije. Burgers zouden weer in alle eerlijkheid en openheid met elkaar kunnen leven en de laatste communistische apparatski's zouden in snel tempo hun plaats moeten afstaan aan jonge en deskundige politici. Daarnaast was het de bedoeling dat in korte tijd de centraal geleide economie vervangen zou worden door een structuur waarin de markt de prijsvorming van industriële- en agrarische producten zou bepalen.

economie

De werkelijkheid blijkt echter minder mooi te zijn dan velen in de begindagen van het post-communistische tijdperk hoopten. De omvorming van de plan-economie in een markteconomie loopt vooralsnog zeer stroef. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de economie sinds 1989 rake klappen heeft opgelopen: in de periode 1991-1992 is het BNP van Hongarije met 14 procent gedaald, terwijl in dezelfde periode de inflatie 58 procent bedroeg. Met de werkloosheid is het niet beter gesteld. De OESO schatte dat in 1993 de werkloosheid ten opzichte van 1992 met vier procent is toegenomen van 13 tot 17 procent van de beroepsbevolking.

landbouwstructuur

Evenals de transformatie van de economie verloopt de omvorming van de landbouwstructuur in Hongarije niet zonder problemen. Het gevolg hiervan is dat

de huidige structuur van de landbouw nog altijd veel gelijkenis vertoont met die uit het communistisch tijdperk. De belangrijkste steunpilaren van deze structuur zijn de staatslandbouwbedrijven en de collectieve landbouwbedrijven. De staatslandbouwbedrijven in Hongarije zijn te vergelijken met sovchozen in de voormalige Sovjet-Unie. Een sovchoze was een modelboerenbedrijf, wat inhield dat het bedrijf eigendom van de staat was en dat het meer hulpbronnen tot haar beschikking had dan een kolchoze. De collectieve landbouwbedrijven in Hongarije zijn te vergelijken met kolchozen. Kolchozen waren bedrijven die formeel eigendom waren van de leden, maar die onder scherp toezicht stonden van de staat.

grondverdeling

Problemen die de overheid tegenkomt bij de transformatie van de landbouwsector hebben vooral betrekking op de toewijzing van grondeigendom, de teruggave van het bezit van de collectieve landbouwbedrijven aan hun leden, de omvorming van de verouderde collectieve landbouwbedrijven in moderne boerenondernemingen en de privatisering van de staatslandbouwbedrijven.

Het beleid dat de overheid ontwikkeld heeft om de kwestie van de eigendomsproblematiek van geprivatiseerde grond op te lossen, heeft de overheid op hoofdlijnen vastgelegd in de Compensatiewet. Deze wet bepaalt dat voormalige grondeigenaren of hun erfgenamen gedeeltelijk gecompenseerd moeten worden voor de grond die ze tijdens het communistisch bewind hebben moeten afstaan.

landbouw heeft haar draai niet gevonden sinds de poteling van 1989. De agratie is de afgelopen jaren De prijzen van het voedsel

De implementatie van de wet, die inmiddels in volle gang is, verloopt zeer moeizaam. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de uitvoering van de wet heftige reacties oproept: veel Hongaren zijn hun eigendomsbewijzen kwijtgeraakt of hebben ze nooit bezeten, veel burgers proberen aanspraak te maken op dezelfde grond, burgers die nergens recht op hebben proberen de nieuwe grondeigenaren het leven zuur te maken en de directeurs van de collectieve landbouwbedrijven zien de nieuwe grondeigenaren als een bedreiging voor hun onderneming.

Deze problemen worden versterkt door de manier waarop de centrale overheid de uitvoering van de wet heeft georganiseerd. In de wet is neergelegd dat lokale bestuurders in overleg met directeurs van de collectieve landbouwbedrijven en plaatselijke veilingmeesters de grond aan de rechthebbenden behoren toe te wijzen. Deze decentralisatie van bevoegdheden heeft er toe geleid dat de rijksoverheid haar greep op de uitvoering van de Compensatiewet is kwijtgeraakt, waardoor het grondbeleid van de centrale overheid min of meer een eigen leven is gaan leiden. Geen enkele overheid instantie of overheidsdienst heeft op dit moment in Hongarije een duidelijk beeld over de fase waarin het uitvoeringsproces aangaande de herverdeling van grond zich nu bevindt.

Politiek

In de Hongaarse politiek heerst er heden ten dage geen consensus over het gevoerde landbouwbeleid. Een voorbeeld hiervan is dat in de afgelopen kabinetsperiode het parlement al drie keer de Minister van Landbouw tot aftreden heeft gedwongen. De huidige Minister van Landbouw, Janos Szabo, die in

februari 1993 is aangetreden en lid is van de Partij van Kleine Boeren heeft inmiddels ook al met veel weerstanden tegen zijn beleid te maken gehad. De weerstand komt voornamelijk voort uit het feit dat de Hongaren zien dat de overheid van alles afschaft, zonder maatregelen te nemen die de (onbedoelde) neveneffecten verzachten. Het laatste jaar zijn aan de lopende band bedrijven ontbonden, subsidies op voedsel afgeschaft, terwijl de werkloosheid blijft toenemen en de voedselprijzen blijven stijgen.

De politieke partij die het meeste kritiek levert op het landbouwbeleid van de regering is de Vereniging van Vrije Democraten (SzDSz). De politici van deze partij uiten geregeld hun ongenoegen over het feit dat de versnippering van grondeigendom de toekomstige landbouw-structuur geen goed doet. Ze wijzen op de gevolgen van het ontstaan van teveel kleinschalige boerenbedrijven. De politici van de SzDSz denken dat de Hongaarse landbouw geen optimale structuur heeft om op de wereldmarkt goed te kunnen concurreren. Moderne, grootschalige en flexibele boerenbedrijven zijn in de toekomst vereist

om met andere grootschalige bedrijven in Europa of daarbuiten de concurrentie aan te gaan. Wanneer de Hongaarse landbouw-bedrijven in de toekomst deze concurrentie verliezen kan dit grote sociale en politieke spanningen op het Hongaarse platteland opleveren. In de geschiedenis van Hongarije is al vaker aangetoond dat het rechtsextremistisch gedachtegoed goed wortel kan schieten op het Hongaarse platteland.

Buitenland

Tot op heden hebben vreemde mogendheden weinig bereidheid aan de dag gelegd om de wederopbouw van de Hongaarse landbouw serieus te steunen. Hoewel de EG eind november 1991 een associatieverdrag met Hongarije heeft gesloten, waarin ook een landbouwparagraaf is opgenomen, zijn de concessies die de EG heeft toegezegd aan Hongarije ten aanzien van de landbouw minimaal. Naast de slechte markttoegang tot de EG heeft de Hongaarse landbouw met meerdere afzetproblemen te kampen. Ten eerste is de voormalige COMECON-markt weggevalen, omdat sinds de val van het communisme, Hongarije harde valuta ging vragen voor haar agrarische export. De meeste

Oosteuropese landen hebben deze valuta niet tot hun beschikking, waardoor de agrarische handel van Hongarije met haar buurlanden sterk is verminderd. Ook de voormalige Sovjet-Unie is als afzetmarkt grotendeels verdwenen. De staten, die voorheen de Sovjet-Unie vormden, hebben geen politieke band meer met Hongarije, waardoor de grotendeels op ideologische gronden gevoerde agrarische handel in rook is opgegaan.

Conclusie

De toekomst van de Hongaarse landbouw ziet er onzeker uit. De economie van het land heeft te maken met hoge inflatie, massawerkloosheid en een verouderde produktiestructuur. Deze structurele problemen van de Hongaarse economie zijn niet van vandaag op morgen opgelost. Het is daarom niet realistisch te veronderstellen dat de economie in een tijdelijke recessie zit. De toekomst van de landbouw, die een belangrijke sector van de economie vormt, ziet er daarom evenmin rooskleurig uit. Daarbij in ogenschouw genomen dat de Hongaarse landbouw vooralsnog weinig structurele hulp van het buitenland heeft te verwachten en dat het landbouwbeleid een gepolitiseerd onderwerp in de Hongaarse samenleving is geworden, lijkt het mij van belang te pleiten voor meer financiële, politieke en beleidsmatige steun vanuit Nederland aan de Hongaarse agrarische sector.

mene Verkeersdienst en de Criminele Inlichtingen (CRI). Deze regio's bestaan uit een aantal districten. Een voordeel van deze nieuwe werkwijze is standaardisering van de organisatie. Het tweede beoogd voordeel is schaalvergroting. De organisatie wordt van lokaal niveau naar regionaal niveau getild. Hiermee hoopt men de bovenlokale criminaliteit beter aan te kunnen. Het deconcentratie-beginsel wordt aangehouden. Dit betekent dat een voorheen kleine politie-eenheid in de nieuwe situatie wordt vervangen door een grotendeels zelfstandige eenheid.

Een nieuwe belangrijke functionaris voor de politie doet zijn intrede, namelijk de korpsbeheerder. Dit is de burgemeester

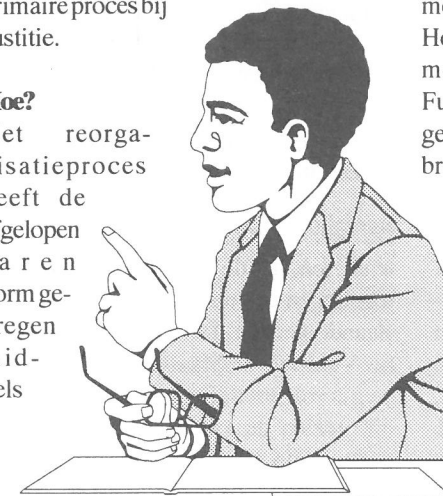
van de centrumgemeente van de regio. Het dagelijks beheer wordt gedecentraliseerd naar de districtscheffs. Door middel van een contract worden de bevoegdheden aan de cheffs toebedeeld. Zij worden aangesproken op de resultaten.

Het projecteren van voorgaand verhaal op dit stukje Nederland geeft het volgende beeld: Leiden hoort bij het district Leiden-Voorschoten en is de centrumgemeente van de politieregio Hollands-Midden, welke loopt van het noorden van de Bollenstreek tot bijna Den Haag. Onze burgemeester Cees Goekoop wordt dus korpsbeheerder. De korpsbeheerder oefent het beheer van de regio uit met het regionaal college en de Hoofdofficier van Justitie.

Ten tweede komt er een einde aan de voortdurende stammenstrijd tussen BiZa en Justitie om de gunsten van de gehele politieorganisatie. Gaat Vrouwe Justitia voor Oom Agent? Het antwoord luidt vreedzame coëxistentie. De beheerstaken worden bij BiZa ondergebracht en het primaire proces bij Justitie.

Hoe?

Het reorganisatieproces heeft de afgelopen jaren vorm gekregen middels



Discussie...

project-management. In elke regio werd een projectbureau belast met de taak de districten te vormen en het proces te coördineren. De nieuwe organisatie is in anderhalf jaar uit de grond gestampt. Dit is voor velen een reden tot lofuitingen gericht op de betrokkenen.

Waarom?

Waarom wilde men eigenlijk reorganiseren? Allereerst is het streven naar een

verbetering van de efficiency een reden geweest. Invoering van één type politie, schaalvergroting en inperking van het aantal korpsen kunnen bijdragen aan efficiency-verbetering. Materiële efficiency, het beheer van middelen personeel, moest ook worden verbeterd. Ver-

Gaat Vrouwe Justitia voor Oom Agent?

der moest de bovenlokale criminaliteit beter aangepakt worden. Men dacht dit door middel van schaalvergroting te realiseren. Uiteraard moet de burger zich veiliger voelen met een gereorganiseerde politie.

De reden voor een forum.

De reorganisatie heeft niet alleen voor lofuitingen gezorgd. Hierin ligt het bestaansrecht van ons forum. Wij willen ons alvast met twee probleemgebieden bezig houden. Het eerste heeft te maken met het functioneren van "oom agent". Het reorganisatieproces ging gepaard met grote personele onzekerheid. Functieveranderingen en overplaatsingen waren aan de orde van de dag. Dit bracht cultuurproblemen met zich mee.

Agenten met verschillende achtergronden (bijvoorbeeld platteland of stad) worden gedwongen nauw met elkaar samen te werken. Deze twee factoren hebben zeker tot verminderde motivatie geleid. De bestaande kloof tussen management en "street-level agent" heeft dit verder in de hand gewerkt. "Oom agent" moet zich dus nog een plaats zien te verwerven binnen het reorganisatieproces.

Het tweede probleem is van fundamenteel aard. De indeling van de politiekorpsen is gebeurd op regiobasis. Het Nederlands bestuurlijk bestel kent dit niveau niet. Dit zorgt voor een tweetal vervlochten problemen. Ten eerste brengt het problemen met zich mee voor de gemeentelijke democratie. Een burgemeester kan moeilijk worden aangesproken door de gemeenteraad over

beleidsinhoudelijke kwesties op politiegebied. Hij is namelijk slechts voor een klein deel verantwoordelijk voor wat er in het regionale college met de andere burgemeesters is besloten. Dit biedt de burgemeester ook de mogelijkheid verstoppertje te spelen achter de ruggen van zijn collega's. Ten tweede kan het baseren van de reorganisatie op het bestrijden van criminaliteit op boven-lokaal niveau leiden tot onderbelichten van de lokale problemen. Aangezien burgers vooral met kleine (lokale) criminaliteit te maken hebben, komt dit het veiligheidsgevoel van de burgers niet ten goede. Het recent uitgevoerde politie-monitor onderzoek vormt een bevestiging hiervoor. Juist dit veiligheidsgevoel was een belangrijke reden voor de reorganisatie. Het is de taak van de burgemeester in het regionaal college op te komen voor de lokale belangen en problemen. Zoals eerder gesteld is zijn invloed daar echter gering.

Iedere reorganisatie roept vragen op en stuit op weerstand. Deze reorganisatie stuitte op wel bijzonder veel weerstand, vooral vanuit de basis. De weerstand dient hier ook veel serieuzer genomen te worden, aangezien de organisatie van de politie van belang is voor de veiligheid van het land. Het verhaal hierboven illustreert dat er ook voldoende vragen te stellen zijn. Daarom willen wij graag iedereen uitnodigen aanwezig te zijn op het forum op 8 maart aanstaande. Het waarheen en het waarvoor van die dag zal later bekend worden gemaakt.

Gebruikte literatuur:

- A. Cachet: "Regionale politie: een gemiste kans voor het binnenlands bestuur?", uit BML-magazine, mei 1993.

- A. Cachet: "Reorganisatie van de politie: verrassend, imponerend en verontrustend", uit Openbaar Bestuur, 1993 nr. 11.

Politiereorganisatie: Waarheen?, Waarvoor? en andere vragen

Erik van Hoek en Haiko van der Voort

Op dinsdag 8 maart 1994 organiseert de lezingencommissie van de BIL een forum over de politiereorganisatie. Dr. A. Cachet (universitair hoofddocent in Rotterdam en lid van het C.O.T.) zal ons voorgeaan in een discussie over het reorganisatieproces en de uiteindelijke uitkomsten. Of we nou zo blij moeten zijn met die uitkomsten is nog maar de vraag. Zeker is wel dat het proces zich in een onverwacht hoog tempo heeft voltrokken, gezien het feit dat de discussie over reorganisatie bij de politie al 37 jaar oud is. Het oude politiebepsluit daterend van 1945, is in 1957 omgegoten tot een normale Politiewet. Sindsdien is de dis-

cussie onafgebroken in alle hevigheid gevoerd. Deze discussie krijgt naar alle waarschijnlijkheid haar beslag in een nieuwe Politiewet. Naar evenveel waarschijnlijkheid wordt die wet nog deze maand behandeld in de Tweede Kamer. In dit artikelje zullen wij ons summier bezig houden met de reorganisatie en haar gevolgen voor de politie zelf en onszelf.

Wat?

Wat is er veranderd ten opzichte van de oude situatie? Ten eerste is het onderscheid tussen rijks- en gemeentepolitie verdwenen. Er komen 25 regionale politiekorpsen van hetzelfde type en één landelijk korps waar een aantal diensten worden ondergebracht, zoals de Alge-

Een gemiste kans

'Een gemiste kans'. Zo zou ik graag de Europadag willen omschrijven voor al diegenen die niet de moeite namen langs te komen. De Europadag van de BIL, de SPIL en de VJSL handelde over het thema: 'De toekomst van Europa; Intergouvernementeel of federaal?'. Het ochtendprogramma voorzag in een symposium met zes sprekers, waaronder de bestuurskundige Hoetjes van onze eigen vakgroep. 's Middags werd inzicht gegeven in de werkwijze van het Europees Parlement met een simulatiespel. Een ver

Harold

Inleiding

Vrijdag 28 januari jongstleden was het Europees Parlement (EP) eenmalig verhuist naar het Academieggebouw in Leiden. Na een uitgebreid debat over de mogelijke toekomst van Europa, werd de leden van de vijf meegereisde fracties nog even een Commissievoorstel ter beoordeling voorgelegd.

Het debat werd gevoerd door zes experts, twee politicologen, juristen en bestuurskundigen. Na een korte weergave van de standpunten van de zes sprekers mochten de Europarlementariërs met hen in discussie treden. Aldus werd een redelijk eenduidig standpunt bereikt, wat betreft de toekomst van Europa.

Intergouvernementeel met federale trekjes.

Het debat werd geopend door de dagvoorzitter, de heer Birza, in het dagelijks leven directeur van de Stichting Europacentrum en voormalig voorlichter van het Europees Parlement. Hij stelde dat het Verdrag van Maastricht de weg terug is van het Europese federale ideaal. Het staat nu vast dat de Europese Unie een aantal zaken, zoals onderwijs, intergouvernementeel zal blijven behandelen.

De eerste uitgebreide beschouwing op het thema kwam van de heer Dekker, medewerker van de vakgroep Politicologie aan onze faculteit. Hij begon met de stelling dat samenwerking en integratie van nationale staten noodzakelijk is, gezien de vele grensoverschrijdende problemen.

Voor de mogelijkheden tot samenwerking tussen de Europese staten heeft Dekker drie piramiden ontworpen. Hij onderscheidt de politieke, de economische en de bevolkingspiramide. Elke piramide kent een aantal fasen, begin-

nend bij nationaal gericht naar uiteindelijk volledige integratie. Door te kijken in welke fase de verschillende staten zich op elke piramide bevinden denkt Dekker de mogelijkheden tot verdere integratie en samenwerking te kunnen vaststellen.

De toenemende interne problemen van de Europese Unie nopen volgens Dekker tot meer federatieve impulsen. Zijn 'pyramiden'-conclusie onderbouwd hij met een recente Europese enquête, waaruit zou zijn gebleken dat een kleine meerderheid van de Europese bevolking voorstander is van een federaal EU.

Ook in het Europees Parlement bestaat een meer federatieve stemming. Aldus stelde Europarlementariër voor de SGP/GPV/RPF, de heer van der Waal. Oorzaken voor deze veranderende stemming zijn volgens hem de ontwikkelingen in het Oostblok en mogelijke voordelen te behalen op het gebied van economische integratie.

Bij integratie maakt hij een onderscheid tussen negatieve economische integratie, waarbij handelsbarrières geslecht worden, en positieve integratie, waarin Europese lastenverdeling centraal staat. Het gaat dan om sociaal en milieubeleid. Dit proces loopt veel moeizamer en trager.

De keuze tussen intergouvernementeel en federaal is voor van der Waal duidelijk. Hoewel met sterke federale trekken zal de EU intergouvernementeel blijven. Bijvoorbeeld om nieuwe landen te kunnen integreren en daarbij te opereren met meerdere snelheden.

De juridische invalshoek kende twee vertegenwoordigers, ten eerste professor Mortelmans, hoogleraar Economisch Publiekrecht en verbonden aan het Europa-instituut van de Universiteit Utrecht en ten tweede de heer de Zwaan, werkzaam op de afdeling Juridisch Advies

van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De heer Mortelmans bekeek de Europese 'grondwetten' (de verschillende verdragen) voor de bepaling van de toekomst van de EU op basis van institutionele regelingen. Uit deze 'grondwetten' blijkt dat er nergens volledig federale/supranationale besluitvorming is vastgelegd. Het gaat er volgens hem dan ook om wat we met de EU willen. Moet de besluitvorming unaniem plaatsvinden, of bij meerderheidsbesluit?

Bovenstaande keuze wordt voorafgegaan door een fundamentele keuze: Moeten we het subsidiariteitsbeginsel volgen (besluitvorming in meerdere geleidingen en steeds zo dicht mogelijk bij de bron waarop het effect heeft) en kiezen voor een federaal stelsel, of moeten we kiezen voor centrale besluitvorming op basis van unanimiteit in een intergouvernementele structuur?

De heer de Zwaan liet hierop aansluitend zien, dat de huidige institutionele regelingen een tussenweg is bij bovenstaande keuzen. Deze is vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. De tussenweg is volgens de Zwaan ook noodzakelijk gezien de zwakke democratische controle op Europees niveau. Slechts unanimiteitsbesluitvorming in intergouvernementeel verband garandeert controle door de nationale parlementen. Wil men Europa federaler maken, dan zal het EP meer middelen tot democratische controle moeten krijgen.

Hoetjes opende als eerste bestuurskundige zijn betoog met de vraag of de EU een staat is. Volgens de klassieke definitie is de EU geen staat; zij beschikt immers niet over het geweldsmonopolie. Er bestaat echter wel een kartel met vaste afspraken over de machtsverdeling. In dat geval kun je wel van een staat spreken. Deze vraag is van belang bij het vaststellen van de

noodzaak van integratie.

De integratie kent volgens Hoetjes twee ontwikkelingen. Enerzijds vindt schaalvergroting en sterke integratie plaats wat betreft bestuur en economie. Anderzijds blijft politieke en sociale integratie achterwege door het ontbreken van de hiervoor noodzakelijke middelen als een leger en onderwijs. Denk hierbij aan een ontbrekend socialisatieproces.

Bij een keuze tussen federaal en intergouvernementeel moet volgens Hoetjes functionaliteit centraal staan. Bij een praktische keuze voor de beste vorm van samenwerking zal blijken dat na een start met intergouvernementele samenwerking men na verloop van tijd zal gaan proberen federale kenmerken in te voeren. De federalisering van Europa moet dan ook gezien worden als een zich langzaam uitbreidende olievlék.

En passant stelde Hoetjes nog een zeer interessante vraag. Moet niet het ministerie van Binnenlandse Zaken het Europees beleid coördineren en het ministerie van Buitenlandse Zaken zich bezig houden met het buitenlands beleid buiten de EU? Hopelijk krijgt dit punt een vervolg.

Laatste spreker was de heer Molleman, permanent vertegenwoordiger van het

ministerie van Binnenlandse Zaken bij de EU in Brussel. Deze man van de dagelijkse praktijk gaf blijk van grote zorgen over de betrokkenheid van de Europese burger. Het ontbreken van grote inspirators als Schuman en Monet met hun voor iedereen aansprekende idealen zou zich wel eens kunnen wreken bij de Europese verkiezingen in juni.

De inhoud van het Verdrag van Maastricht is volgens Molleman hoopgevend, maar pas in 1996 zal er iets veranderen, omdat men dan waarschijnlijk voor meer supranationaliteit kiest. Hierbij zal de keuze tussen uitbreiding van de EU en verdieping van de huidige organisatie centraal staan.

Molleman is duidelijk voorstander van vermindering van het subsidiariteitsbeginsel, aangezien landen als Groot-Brittannië en Denemarken op deze manier de macht van de Commissie kunnen inperken. Hierdoor zal ook nooit een volwaardig EP kunnen ontstaan als controlerend orgaan van de Commissie. De huidige intergouvernementele structuur voldoet volgens Molleman dan ook voldoende.

Na de sprekers was plaats ingeruimd voor een discussie. Duidelijk werd al snel dat de toekomst van Europa vaststaat. Ongeacht keuzes voor uitbreiding

of verdieping zal in ieder geval de intergouvernementele besluitvorming centraal blijven staan. Op een aantal terreinen zal federale besluitvorming gaan plaatsvinden.

Europees parlement

Met een simulatiespel werd 's middags inzicht gegeven in het functioneren van het EP. De aanwezigen werden in vijf fracties ingedeeld, met tot taak een advies van het EP uit te brengen aan de Raad van Ministers. Onderwerp was de keuze tussen adviserende, samenwerkings- en co-decisie besluitvorming. Ten grondslag hieraan lag de keuze tussen intergouvernementeel en federaal.

Zoals wel vaker lukte het ook deze keer de Europarlementariërs niet tot een zelfstandig besluit te komen. Door wisselend stemverhoudingen moest men het Commissievoorstel ongewijzigd doorsturen naar de Raad van Ministers. Dit ondanks de zeer verdeelde meningen over het voorstel.

Conclusie

De Europadag mag als zeer geslaagd worden beschouwd. Het symposium met een uitgelezen selectie van sprekers was zeker de moeite waard. Ook het simulatiespel gaf een redelijk goed beeld van het functioneren van het EP. Als nu de volgende keer de zaal maar eens te vol zit.

'Geen reden tot paniek..'



Na ons eerste stukje in de vorige BB moet er nu weer een geschreven worden. Wie A zegt, moet ook B zeggen. Schrijf maar iets over de cultuur van de B.I.L., kregen van een insider te horen. De cultuur van een studievereniging beschrijven is nogal veel gevraagd: daarom besloten we het managen van de B.I.L. onder de loep te nemen.

Elke week: vergaderen.

Om te beginnen de wekelijkse bestuursvergadering. Tijdens dit overleg kan iedereen zijn of haar grieven kwijt. We proberen het "centraal te houden", maar er wordt niet altijd even goed naar elkaar geluisterd.

Typisch een voorbeeld van een *human relations model*: (het benadrukken van flexibiliteit in interne processen en het verbeteren van cohesie en moreel als middel om de mensen in de organisatie te ontwikkelen)¹.

De wekelijkse taart of andere zelfgebakken traktatie is in ieder geval goed voor het moreel!

Besluiten moeten helaas vaak genomen worden volgens het *garbage-can model*. Dit komt voor wanneer er sprake is van

B.I.L.-Portret

dubbelzinnige, onzekere en snel veranderende factoren. Wat doen we bijvoorbeeld wanneer we een brief van de faculteit krijgen, waar in de laatste regel terloops wordt opgemerkt dat we wel kunnen fluiten naar een bepaalde subsidie? Een belangrijk onderdeel van de vergadering is het delegeren (wie belt naar Groningen om te vragen waar onze galafoto's blijven) en het lobbyen (onder andere bij de vakgroep om een eigen kamer).

MBO (management by objectives) het doel wordt in onderling overleg vastgesteld en de commissies kunnen dit naar eigen inzicht invullen. Er komt dit jaar ook weer een almanak (en zelfs een lustrumalmanak), maar het thema is tot nu toe alleen bij de commissie bekend.

Het feest.

Hoe managed het B.I.L.-bestuur een feest (en nog wel een zeer geslaagd feest)? Ten eerste kijken we naar het budget, dat tot onze beschikking staat. Ten tweede kijken we naar het doel dat we in onze gedachten hebben (een leuk feest met veel B.I.L.-leden). Vervolgens

blijkt dat ideeën en financiën niet met elkaar overeenkomen (een band kost wat, maar je hebt ook wat).

Toepassing van de *kaasschaafmethode* (elke commissie gewoon wat minder geld) vonden we toch te ver gaan.

Gelukkig vonden we een band, die in ons budget paste. Voor herhaling vatbaar, dus.

Boekenverkoop.

Het managen van de boekenverkoop kost ook dit jaar weer veel hoofdbrekens.

De omgeving van de boekenverkoop is nogal instabiel vanwege de kuren van de vakgroep. Op het laatste moment worden nieuwe boeken toegevoegd of geschrapt. De organisatie moet worden aangepast aan de omgeving (ja hoor, *contingentietheorie*).

Tot slot

Tot ziens op een van de activiteiten en je bent natuurlijk altijd welkom op de B.I.L.-kamer!

Het B.I.L.-bestuur '93-'94

¹bron: H. Rainey: Understanding en Managing Public Organizations

