

Inhoud

1	Bestuurskunde en openbaar bestuur	9
1.1	Bestuurskunde als vakgebied	9
1.2	Begrippen van openbaar bestuur	14
2	Historische ontwikkeling	21
2.1	Industrialisering, verstedelijking en overheidszorg	21
2.2	Verzuiling en corporatisme	22
2.3	Na de Tweede Wereldoorlog	24
2.4	Politieke partijen	27
3	Nederlandse overheden	33
3.1	Rechtsstaat, democratie en decentralisatie	33
3.2	Nationaal bestuur	36
3.3	Regionaal bestuur	40
3.4	Lokaal bestuur	42
4	Arbeidsorganisaties	49
4.1	Personeel	49
4.2	Organisatie	54
4.3	Integriteit	57
5	Overheidsfinanciën	63
5.1	Financiering decentrale overheden	63
5.2	Begroting en verantwoording	65
5.3	Financiële controle	70
6	Politiek systeem	77
6.1	Systeemmodel	77
6.2	Systeemlogica	79
6.3	Systeem en beleidsfasen	81
7	Beleid en beleidsfasen	85
7.1	Wat is beleid?	86
7.2	Beleidsfasen	87
7.3	Geordende beleidsvorming?	89

8	8	Agendavorming	93
	8.1	Maatschappelijke problemen	93
	8.2	Invloed op beleid	94
	8.3	Instituties van agendavorming	97
	9	Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten	105
	9.1	Van probleem naar oplossing	105
	9.2	Beleidstheorie	107
	9.3	Doelstelling	108
	9.4	Beleidsinstrumenten	109
	10	Besluitvorming	117
	10.1	Bevoegdheid	117
	10.2	Motief en motivering	122
	10.3	Openbaarheid	124
	11	Beleidsuitvoering en beleidseffecten	131
	11.1	Beleidsuitvoering	132
	11.2	Beleidseffecten	134
	11.3	Oog voor beleidseffecten?	134
	12	Beleidsvaluatie en toezicht	139
	12.1	Vroegtijdige evaluatie	139
	12.2	Latere evaluatie	142
	12.3	Toezicht	144
	13	Beleid zonder beleidsfasen	151
	13.1	Sturing in netwerken	151
	13.2	Procesmanagement	154
	13.3	Burgerparticipatie	156
	13.4	Marktwerving en publiek-private samenwerking	157
	13.5	Publieke verantwoordelijkheid	158
	14	Sturing over grenzen heen	163
	14.1	Internationale context van beleidsvorming	163
	14.2	Instituties van de Europese Unie	164
	14.3	Beleid van de Europese Unie	169
	15	Schrijven van bestuur	175
	15.1	Tekstontwerp	175
	15.2	Drogredenen	180
		Samenvatting	185
		Begrippenlijst	193
		Register	195
		Over de auteur	201

Hoofdstuk 1

Bestuurskunde en openbaar bestuur

Na dit hoofdstuk kun je:

- uitleggen wat politiek en bestuur inhouden en wat zij betekenen voor de samenleving;
- toelichten wat het vak van bestuurskunde inhoudt.

Weten wat je bent en wat je voor mensen doet zijn de eerste stappen naar goed functioneren in het openbaar bestuur.

Dit hoofdstuk vormt samen met hoofdstuk 2 een inleiding. De kern van hoofdstuk 1 is een toelichting op belangrijke begrippen. Met beelden van de praktijk worden de begrippen geïllustreerd. Na deze introductie wordt de achtergrond belicht. Hoofdstuk 2 biedt namelijk een historisch overzicht van maatschappelijke sturing.

1.1 Bestuurskunde als vakgebied

Wat overheden doen, heeft veel invloed op je leven, of je daar nu blij mee bent of niet. Het geheel van Nederlandse overheden, ons openbaar bestuur, is te karakteriseren als democratische rechtsstaat. In een democratie bepalen uiteindelijk de burgers zelf welke activiteiten hun openbaar bestuur onderneemt. Daarbij geldt meestal dat de wens van een meerderheid zwaarder weegt dan de wens van een minderheid. Omdat ons land ook een rechtsstaat is, gelden er tal van waarborgen in de manier waarop overheden hun invloed op mensen uitoefenen. Die waarborgen zijn er ten behoeve van individuen en minderheidsgroepen. Welke activiteiten overheden ondernemen en de manier waarop zij dat doen, zijn onderwerpen voor de bestuurskunde. *Bestuurskunde* is de wetenschap die het openbaar bestuur bestudeert, vaak met het doel de werking van het bestuur te verbeteren. Het goed functioneren van het openbaar bestuur is belangrijk, omdat overheden veel invloed hebben op de inrichting van de samenleving.



Verskillende belangen dienen

Mensen leven samen met hun medemensen. Zelfs als je diep het Amazonewoud in trekt en daar een kluizenaarshut bouwt, zul je nog indianenstammen, goudzoekers en houthakkers ontmoeten. Mensen hebben verschillende materiële belangen en uiteenlopende ideeën over goed en fout. Dat maakt het samenleven lastig. De Braziliaanse overheid stuurt kleine expedities uit die moeten bemiddelen tussen indianen en goudzoekers of houthakkers die met elkaar in conflict zijn gekomen. Zelfs in het Amazonewoud is er behoefte aan een overheid om wat orde te bewaren in het samenleven! In Nederland doet het openbaar bestuur veel meer dan zorgen voor vrede en veiligheid. Wanneer burgers een opleiding willen volgen of een uitkering willen ontvangen omdat ze geen loon verdienen, wanneer ze willen dat hun voetbalclub een nieuw stadion krijgt of dat hun straat beter wordt schoongemaakt, dan is de kans groot dat ze een beroep doen op het openbaar bestuur. Wat een overheid doet voor één burger of groep van burgers heeft altijd gevolgen voor anderen. Dan moeten belangen worden afgewogen, moeten belanghebbenden de kans krijgen om hun mening te geven. Terwijl de een eisen stelt aan een overheid, mag de overheid de rechten van anderen niet aantasten. Overheden mogen ook niet te veel belastinggeld gebruiken om te voorzien in dat wat wordt geëist. Een belangenafweging heeft vaak een besluit tot gevolg waar niet iedereen tevreden mee is. Ambtenaren en politici proberen direct of indirect tegemoet te komen aan de eisen van burgers, maar daar krijgen ze zelden dankbaarheid voor terug. Het enige wat hier verzachting biedt, is dat ambtenaren en politici burgers inzicht geven in de afwegingen die de overheid maakt.

We komen het openbaar bestuur en zijn regels overal tegen, bij vrijwel alles wat we doen. De vraag wat de taken van een overheid zijn en wat niet, en de vraag wat het doel moet zijn van het overheidsoptreden, zijn politieke vragen. Volgens de liberale ideologie bijvoorbeeld mag de overheid zich niet te veel bemoeien met het privéleven en met de economie. Volgens het liberalisme moet het doel van overheidsoptreden zijn om mensen de mogelijkheid te garanderen dat zij hun leven kunnen leiden volgens hun eigen wensen. Volgens de socialistische ideologie daarentegen mag de overheid overal voor zorgen en moet het doel van overheidsoptreden zijn om de gelijkheid en het welzijn van mensen te versterken. De wetenschap van de politicologie bestudeert die kwesties. In dit boek wordt er in hoofdstuk 2 op ingegaan. Hoe een overheid optreedt en hoe een doelstelling gerealiseerd kan worden, zijn bestuurskundige kwesties. Het overheidsoptreden heeft alles te maken met regels en met verdeling van schaarse middelen, zodat bestuurskunde behalve aan politicologie ook verwant is aan rechtsgeleerdheid en economie. Omdat het openbaar bestuur deel uitmaakt van de samenleving en gevormd wordt door mensen, is bestuurskunde ten slotte ook verwant aan sociologie en sociale psychologie. De bestuurskunde combineert verschillende vakgebieden omdat het openbaar bestuur zo veelzijdig is. Vanuit het recht is te zien dat het openbaar bestuur bestaat uit bestuursorganen die bevoegd zijn om bindende beslissingen

te nemen. Vanuit sociologie en sociale psychologie is te zien dat bij beleidsvorming vaak ook particuliere organisaties nauw betrokken zijn en dat beleidsarena's omgangsvormen kennen die niet in de wetgeving staan. Door de bundeling van inzichten uit politicologie, rechtsgeleerdheid, economie, sociologie en sociale psychologie, en doordat uit die bundeling nieuwe inzichten ontstaan, is de bestuurskunde een interdisciplinaire wetenschap.



Figuur 1.1 Interdisciplinaire bestuurskunde

In Nederland is bestuurskunde pas na de Tweede Wereldoorlog een zelfstandig vakgebied geworden, maar bestuurskunde heeft wel een langere traditie. Op de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw werd in de Verenigde Staten van Amerika en in Duitsland een begin gemaakt met het bestuurskundige vakgebied. In de Verenigde Staten werd een pleidooi gehouden voor een zelfstandige bureaucratie. Daar was namelijk het probleem dat niet alleen verkiesbare politici maar ook veel ambtenaren hun benoeming te danken hadden aan hun politieke opvattingen en relaties. Wanneer ambtenaren minder afhankelijk zouden zijn van de politiek, dan zouden ze meer vanwege hun eigen *professionele* kwaliteiten benoemd worden. In Duitsland vond het tegenovergestelde plaats: er werd een pleidooi gehouden voor een zelfstandige politiek. Daar was namelijk het probleem dat er in de regering veel ambtenaren kwamen en dat de partijpolitiek te volgzzaam was. Het land leek wel geleid door grijze muizen. De democratie vereist juist dat politici die door de bevolking zijn verkozen op grond van hun politieke programma leidinggeven aan de ambtenarij. De oplossing voor het Amerikaanse en het Duitse probleem is dezelfde: ambtenaren en politici zijn beide actief in hun eigen domein en volgens hun eigen spelregels. Een van de eerste lessen van bestuurskunde is dat het openbaar bestuur bestaat uit ambtenaren en politiek ambtsdragers. Bestuurskunde bestudeert en adviseert de bureaucratie, soms de bureaucratie op zichzelf en soms de bureaucratie in samenwerking met politici en anderen. Het oude onderscheid tussen bestuur en politiek lijkt erg op het later gemaakte onderscheid tussen beleidsuitvoering en beleidsbepaling. In het vervolg van dit boek wordt duidelijk dat dit onderscheid, in oude of nieuwe termen, volgens veel bestuurskundigen minder belangrijk is geworden.

Gemeenteraadslid

Willemijn: 'Zeg, jouw vader is toch lid van de gemeenteraad?'

Irene: 'Jawel, hij is lid van de fractie van de Stadspartij. Bij de laatste verkiezingen is hij in de raad gekomen. Dat was best spannend, want hij stond niet zo hoog op de kandidatenlijst. Het was dus helemaal niet zeker dat hij verkozen zou worden. In de weken voor de verkiezingen heeft hij behoorlijk wat campagne moeten voeren: folders uitdelen en zo.'

Willemijn: 'Werkt je vader dan op het stadhuis? Daar was ik laatst voor m'n paspoort.'

Irene: 'Het is niet echt een baan hoor, de raadsleden vergaderen vooral 's avonds. M'n vader heeft ook nog ander werk. Alleen de burgemeester en de wethouders hebben in de gemeentepolitiek een echte baan. Misschien wordt m'n vader nog wel eens wethouder.'

Willemijn: 'Op tv zie je wel eens van die vergaderingen in Den Haag. Het lijkt mij vreselijk saai. Doet je vader dat graag?'

Irene: 'Nou, hij zegt wel dat ze zo min mogelijk vergaderen en dat ze proberen om een vergadering heel kort te houden. Maar als er een onderwerp wordt behandeld, dan wil toch steeds iedereen er z'n mening over geven. En dat kun je moeilijk verbieden: ze zijn toch gekozen om namens de burgers een mening te geven. M'n vader geeft wel toe dat veel politici ook ijdel zijn. Ze vinden het niet erg om zichzelf te horen praten.'

Willemijn: 'Ach ja, sommige ijdeltuigen gaan op een podium staan zingen en andere mensen gaan in een vergadering zitten praten.'

Irene: 'Ik vind het toch wel een flink verschil dat een zanger vooral werkt omdat hij dat zelf leuk vindt, terwijl je als raadslid iets wil veranderen aan de gemeente, waar iedereen plezier van heeft.'

Tegenwoordig benadrukken bestuurskundigen dat ambtenaren en politiek ambtsdragers elkaar nodig hebben. Het is slecht voor de onderlinge verhoudingen indien politici roepen dat er minder ambtenaren nodig zijn, zonder dat ze erbij zeggen op welke terreinen er minder beleid gevoerd kan worden. Of indien ambtenaren aangeven dat politici domme beslissingen nemen, zonder te erkennen dat partijpolitiek en massamedia hun eigen logica kennen. Politici en ambtenaren delen de staatsmacht en vullen elkaar aan. Zo hebben departementale ambtenaren er last van wanneer hun minister weinig gezag heeft in de ministerraad en bij de Tweede Kamer, want dan verliest het hele ministerie vaak de politieke strijd. Een minister heeft ook geen voordeel van zwakke ambtenaren, want dan wordt hij of zij slecht van informatie voorzien en worden de belangen van zijn of haar ministerie niet goed verdedigd in het ambtelijke overleg tussen de departementen. In heel algemene termen hebben ze een verschillende taak. De politiek ambtsdragers zorgen voor legitieme besluiten over beleid en de ambtenaren zorgen voor voorbereiding en uitvoering van dat beleid. De taken overlappen elkaar evenwel: politici houden zich soms bezig met details van de uitvoering en ambtenaren bedrijven eigenlijk politiek. In hoofdstuk 7 tot en met 12 worden de beleidsfasen behandeld. Het gaat niet alleen om het organiseren van beleids-

vorming, maar ook om het spelen van het politieke spel. Beleidsvorming heeft te maken met meningsverschillen die gebaseerd zijn op tegenstrijdige ideeën over hoe mensen moeten samenleven, met vooroordelen, met journalistiek en met beeldvorming.

Politiek ambtsdragers hebben de steun nodig van hun eigen politieke partij en van de volksvertegenwoordiging op hun niveau. Bijvoorbeeld een wethouder afkomstig uit de VVD heeft de steun nodig van de lokale afdeling van zijn of haar partij en van de meerderheid van de gemeenteraadsleden. Dat betekent dat politiek ambtsdragers vooral hun relaties goed moeten onderhouden. Voor politici staat (beleidsinhoudelijke) kennis dus niet voorop. Als ze dat willen, kunnen ze natuurlijk wel een studiebijeenkomst bezoeken of een cursus volgen. Aan ambtenaren worden structureel professionele eisen gesteld: zij moeten door opleiding en/of ervaring geschikt zijn voor hun werk. Dat geldt vooral voor specialisten, zoals milieutechnici die chemische installaties moeten controleren, of verkeerskundigen die routes door een stad moeten ontwerpen. Voor zulke specialistische functies is een goede, initiële opleiding van belang. Wanneer je als specialist bent opgeleid, is het wel van belang dat je aansluiting vindt bij de politiek-bestuurlijke en juridische context van het openbaar bestuur.

Wie werkt in het openbaar bestuur kan cursussen volgen om zijn of haar competenties op het gebied van bijvoorbeeld communicatie, bestuursrecht of financiën te verbeteren. Denk maar aan het notuleren van vergaderingen, het voeren van sollicitatiegesprekken of het uitvoeren van procedures omgevingsrecht. Instituten of bedrijven zoals Bestuursacademie Nederland, PBLQ ROI, grote aanbieders van afstandsonderwijs en communicatietrainers verzorgen cursussen en trainingen op verschillende niveaus. Verder kunnen overheden gebruikmaken van traineeships, coaching en loopbaanontwikkeling om te zorgen voor de professionaliteit van hun ambtenaren.

Behalve cursussen en trainingen waarin een bepaald aspect van werken in het openbaar bestuur aan bod komt, is er een beperkt aantal brede bestuurskundige opleidingen, van mbo- tot wo-niveau. Aan ROC's is bestuurskunde een onderdeel van de juridisch-administratieve en veiligheidsopleidingen.

Aan de universiteiten waar het wetenschappelijk onderwijs (wo) wordt verzorgd, wordt ook bestuurskundig onderzoek verricht. Dat onderzoek moet een internationaal karakter en theoretisch belang hebben. De hogescholen verrichten in aanvulling op hun hoger beroepsonderwijs (hbo) praktijkgericht bestuurskundig onderzoek. Door mee te werken aan kenniskringen en onderzoek van lectoren aan hogescholen kunnen professionals die werken in de beroepspraktijk nieuwe dingen leren die van belang zijn voor hun werksituatie en loopbaanontwikkeling. In alle gevallen is de uitwisseling tussen mensen essentieel om te kunnen leren.

1.2 Begrippen van openbaar bestuur

Het *openbaar bestuur* is het geheel van structuren en processen dat met behulp van bindende beslissingen richting geeft aan maatschappelijke ontwikkeling. Het bindende karakter van beslissingen houdt in dat mensen zich niet aan die beslissingen kunnen onttrekken. Wanneer bijvoorbeeld de wetgever een verkeersregel vaststelt, wordt die regel vervolgens gehandhaafd door de politie en het justitiële apparaat (Openbaar Ministerie, rechters, gevangeniswezen). In het uiterste geval mag het bindende karakter van overheidsbeslissingen worden afgedwongen met geweld. De staat heeft het alleenrecht op geweld. Geweld kan nodig zijn om het land te verdedigen tegen vijanden. Een staat beschikt over zowel militaire middelen als middelen om binnenslands orde en recht te handhaven. Denk aan het tegenhouden van een gevaarlijke protestmanifestatie, boetes en gevangenisstraffen. Dat de staat geweld toepast, is de reden waarom het openbaar bestuur zelf aan tal van regels is gebonden. Die regels waarborgen het gebruik van staatsmacht, ze beschermen burgers tegen hun staat. Het openbaar bestuur maakt dus regels voor de samenleving en is ook zelf aan regels gebonden.

Bindende beslissingen worden genomen door organen die bekleed zijn met *openbaar gezag*, bijvoorbeeld een college van burgemeester en wethouders, het College Bescherming Persoonsgegevens of een minister. Niet uitsluitend publieke functionarissen en organisaties zijn met openbaar gezag bekleed. Zo kan een boswachter van een particuliere terreinbeheerder zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar, een notaris heeft exclusieve bevoegdheden terwijl hij of zij een zelfstandig ondernemer is, en veel zelfstandige bestuursorganen zijn privaatrechtelijke organisaties. Alleen op het moment dat zij hun openbaar gezag gebruiken, dus zodra een aanhouding wordt verricht of een document wordt ondertekend, zijn dergelijke functionarissen of organisaties onderdeel van het openbaar bestuur. Of het nu gaat om een particuliere functionaris of organisatie, of om een publieke, niemand is met openbaar gezag bekleed, tenzij op basis van een wet.

Bij de mensen in het openbaar bestuur wordt onderscheid gemaakt tussen *politiek ambtsdragers* en ambtenaren. Ambtsdragers, verkozen dan wel benoemd, vervullen een wettelijke functie en zij dragen politieke verantwoordelijkheid voor beleid. Enkele voorbeelden zijn een Tweede Kamerlid en een burgemeester. *Ambtenaren*, altijd in hun functie benoemd, ondersteunen de politiek ambtsdragers. Sterk vereenvoudigd: politiek ambtsdragers nemen beslissingen en ambtenaren voeren die beslissingen uit.

De politieagent in het praktijkvoorbeeld is een ambtenaar. Hij handhaaft de verkeersregels die een politiek orgaan heeft vastgesteld. Van zulke regels kan een burger last hebben indien hij of zij een sanctie opgelegd krijgt voor het overtreden van de regels. Tegelijkertijd hebben andere burgers er voordeel van, omdat mensen worden ontmoedigd om op onveilige wijze aan het verkeer deel te nemen: de verkeersveiligheid wordt gediend.

Het onderscheid tussen politiek ambtsdragers en ambtenaren is niet het enige met betrekking tot het openbaar bestuur. Bij het bestuur wordt ook onderscheid gemaakt tussen *uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht*. Politiek ambtsdragers, zoals ministers, burgemeesters en wethouders, vormen, samen met hun ambtenaren, de uitvoerende macht.

Omdat er veel meer ambtenaren zijn dan politiek ambtsdragers en omdat de ambtenarij veel invloed heeft op het beleid, worden ambtenaren wel de vierde macht genoemd, in aanvulling op de drie staatsmachten. Volksvertegenwoordigers, zoals Tweede Kamerleden en leden van een gemeenteraad, worden tot de wetgevende macht gerekend. Bij wetgeving heeft een volksvertegenwoordiging in Nederland wel de medewerking van de uitvoerende macht nodig. Rechters en leden van het Openbaar Ministerie vormen de rechterlijke macht. In paragraaf 3.2 worden de staatsmachten verder besproken.

PRAKTIJKVOORBEELD

Verkeersboete

- Fred: 'Hé, Isa, hoe is het met jou?'
- Isa: 'Dag Fred. Goed hoor. Ik ben onderweg naar de bioscoop. Heb je zin om mee te gaan, of heb je iets anders te doen?'
- Fred: 'Ik zou wel willen, maar ik heb geen geld. Ik ben alles kwijt aan een stomme boete.'
- Isa: 'Een boete? Da's zonde van je geld. Waar heb je een boete voor gekregen?'
- Fred: 'Het achterlicht van m'n scooter is kapot. Gisteravond heeft een motoragent dat gezien en me ingehaald. Ik heb gezegd dat ik de lamp zou vervangen, maar hij wilde niet luisteren.'
- Isa: 'Dat je de lamp wel wilde vervangen, verandert er natuurlijk niks aan dat je licht het niet deed. En die agent heeft je excuus vast wel gehoord, maar dat veranderde niks aan de regels.'
- Fred: 'Ga jij die man nou staan verdedigen?'
- Isa: 'Een politieagent is ook maar iemand die z'n werk doet, dat moet je hem niet kwalijk nemen. Ik probeer alleen maar om ook de andere kant van de zaak te bekijken.'
- Fred: 'Pff. De politie kan beter boeven gaan vangen dan mij lastigvallen als m'n licht het een keer niet doet.'
- Isa: 'Bij de politie denken ze vast dat jij een boef bent als je scooter niet in orde is. Was trouwens jouw zus vorig jaar niet aangereden door iemand met versleten remmen?'
- Fred: 'Jawel, en de jongen die dat gedaan heeft, moest flink betalen.'
- Isa: 'Die vond het vast ook niet eerlijk dat hij de bioscoop even moest overslaan. Ik zie je later wel.'
- Fred: 'Ja, veel plezier jij!'

Het openbaar bestuur kan worden beschreven aan de hand van de herkenbare organisaties, dat zijn de verschillende overheden en hun onderdelen, en aan de hand van de organen die zijn bekleed met openbaar gezag, dat zijn de *bestuursorganen*. Die twee vallen niet precies samen. Bijvoorbeeld: een ministerie is een overheid, maar het is geen bestuursorgaan. De bindende beslissingen van het ministerie moeten uitgaan van de minister of staatssecretaris, van de ministerraad en soms van de ministerraad en het parlement gezamenlijk, dat zijn de bestuursorganen. De bevoegdheid om bepaalde beslissingen te nemen wordt neergelegd bij een lager niveau als die beslissingen vaak genomen moeten worden, op voorwaarde dat de betreffende wetgeving dat toelaat. In paragraaf 10.1 wordt hier verder op ingegaan.

In een democratische rechtsstaat moet het machtsgebruik door het openbaar bestuur legitiem zijn. *Legitimiteit* vereist dat overheidsoptreden plaats heeft volgens juridische normen (legaliteit) en dat het in het algemeen door de bevolking aanvaard of gesteund wordt. Hierdoor wordt het openbaar bestuur een *responsief bestuur*: het volgt de behoeften en de wensen van burgers. Die behoeften en wensen worden kenbaar gemaakt bij verkiezingen en in tal van andere contacten tussen het openbaar bestuur en zijn omgeving. Aan besturen worden nog twee eisen gesteld: doeltreffendheid of effectiviteit (doelstellingen realiseren: doen wat men zou gaan doen) en doelmatigheid of efficiëntie (dat doen met zo min mogelijk middelen).

Een *bureaucratie* is een moderne overheidsorganisatie waarin het werk rationeel verdeeld is over een korps van professionele ambtenaren. De term bureaucratie doet in eerste instantie denken aan het openbaar bestuur, maar ook grote bedrijven kunnen bureaucratisch zijn: tal van gespecialiseerde afdelingen met verschillende taken, procedures om beslissingen te nemen, enzovoort. Het bestuurskundige begrip is niet negatief bedoeld, negatief zijn wel: *bureaupolitiek* of strijd tussen ambtenaren onderling en *bureaucratisme* of overdreven vasthouden aan procedures ten koste van de beleidsinhoud.

Overheden zijn publiekrechtelijk georganiseerd, dat wil zeggen dat ze gebonden zijn aan publiek en privaat recht en dat hun medewerkers ambtenaar zijn (zie ook par. 4.1). Private rechtspersonen, zoals vennootschappen en stichtingen, zijn gebonden aan privaat recht en hun medewerkers zijn werknemer. In Nederland is het verschil tussen publieke en private organisaties niet zo groot in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk. Van oudsher had iemand een grote baanzekerheid zodra hij eenmaal was benoemd als ambtenaar. Ontslagbescherming van ambtenaren moet voorkomen dat politieke ambtsdragers te machtig worden. In ruil voor die zekere positie moeten ambtenaren zich in hun werk politiek neutraal opstellen. Overheden zijn niet de enige organisaties met een publieke taak. Politieke partijen, natuur- en milieuorganisaties, consumentenorganisaties en culturele centra richten zich ook op de publieke zaak, al hebben ze een privaatrechtelijke vorm zoals een vereniging of stichting. Het openbaar bestuur plus zulke privaatrechtelijke organisaties noemen we de *publieke sector*. Het verschil met het openbaar bestuur is dat politieke partijen, consumentenorganisaties en dergelijke geen bindende beslissingen kunnen nemen (hun beslissingen binden alleen hun eigen leden). Naast de publieke sector is er de *particuliere sector* met bijvoorbeeld verenigingen van postzegelverzamelaars, religieuze genootschappen en gloeilampenfabrieken. *Actor* is het verzamelbegrip voor degenen die in een beleidsproces handelend optreden: overheden en hun onderdelen, adviseurs en onderzoekers, pressiegroepen, maatschappelijke instellingen, bedrijven, burgers en journalisten. Zowel individuen als groepen van mensen worden aangeduid als actor.

Tal van onderdelen van het openbaar bestuur zijn verzelfstandigd. *Interne verzelfstandiging* houdt in dat de betreffende organisatie meer vrijheid krijgt in de financiële administratie en in bijvoorbeeld personeelszaken. Zulke organisaties worden een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan in publiekrechtelijke vorm. *Externe verzelfstandiging* houdt in dat de betreffende organisatie een privaatrechtelijke vorm krijgt en niet langer behoort tot het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld de naamloze vennootschap Nederlandse Spoorwegen (NS)

is op die manier verzelfstandigd. In het kader van het ‘terugtrekken van de overheid’ en door de Europese integratie is voor diverse sectoren marktwerking geïntroduceerd: bedrijven (en soms overheidsorganisaties) moeten met elkaar concurreren. Externe verzelfstandiging en marktwerking worden soms gecombineerd met *privatisering*: overheidseigendom wordt overgedragen aan de particuliere sector. Een voorbeeld zou zijn dat de rijksoverheid haar aandelen NS zou verkopen op de beurs.



Privatisering in de energiesector

Tegen de achtergrond van ten eerste de mondiale (wereldwijde) markteconomie en ten tweede de Europese integratie worden monopolies van staatsbedrijven aangepakt. Door gezonde concurrentie binnen de Europese Unie leren bedrijven om doeltreffend en doelmatig te werken, en worden ze sterk genoeg om zich ook op andere continenten staande te houden. Deze gedachtegang wordt toegepast op onder andere de energiesector. In Nederland wordt het beheer van het energienetwerk (buizen, pompinstallaties) losgemaakt uit geïntegreerde energiebedrijven en ondergebracht in afzonderlijke netwerkbedrijven. Die netwerkbedrijven blijven 100% eigendom van overheden, omdat het netwerk een natuurlijk monopolie vormt en omdat er een groot publiek belang mee gemoeid is. De productie en de handel in gas en elektriciteit worden wel commerciële activiteiten. Het is de bedoeling dat energiebedrijven daarmee in heel Europa en daarbuiten gaan concurreren. De ontvlechting van geïntegreerde energiebedrijven verloopt soms moeizaam. Voorjaar 2009 hadden de minister van Economische Zaken en de Tweede Kamer hun bedenkingen bij het voornemen van decentrale overheden om aandelen Essent te verkopen. Minister Maria van der Hoeven vond dat er eerst voldoende duidelijkheid moest zijn over het plan voor de splitsing van het oude Essent in het netwerkbedrijf Enexis en een nieuw energiebedrijf Essent. Voor sommige politici was het ook geen aantrekkelijk idee dat een Nederlands energiebedrijf zou worden verkocht aan het Duitse bedrijf RWE. Hier werd ook duidelijk dat de regering en het parlement wel hun bedenkingen kunnen uiten, maar dat de provincie Noord-Brabant als groot-aandeelhouder dankzij haar autonomie zelf kon beslissen of zij de Essent-aandelen aan RWE zou verkopen. Na de verkoop kregen de werknemers van Essent een bonus van het nieuwe moederbedrijf RWE. De werknemers van Enexis waren teleurgesteld dat zij, in tegenstelling tot hun ex-collega's, geen bonus kregen.

Een *zelfstandig bestuursorgaan* (zbo) voert beleid uit met de grootst mogelijke zelfstandigheid ten opzichte van de verantwoordelijke politieke ambtsdrager. Zo gebruikt bijvoorbeeld de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wetgeving en afspraken om de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie voor het hoger onderwijs (NVAO) aan te sturen, maar de minister en zijn of haar ambtenaren op het Haagse departement bemoeien zich niet met de dagelijkse gang van zaken bij de NVAO. Voorbeeld van een niet-publiek zelfstandig bestuursorgaan is een christelijke school die als particuliere stichting toch diploma's met een wettelijk beschermde status toekent.

Kernbegrippen

Tip: leg in je eigen woorden uit wat met deze begrippen wordt bedoeld en controleer zo of je de stof van dit hoofdstuk helemaal hebt begrepen.

- bestuurskunde
- professional
- openbaar bestuur
- openbaar gezag
- politiek ambtsdrager
- ambtenaar
- uitvoerende macht
- wetgevende macht
- rechterlijke macht
- bestuursorgaan
- legitimiteit
- responsief bestuur
- bureaucratie
- bureaupolitiek
- bureaucratisme
- publieke sector
- particuliere sector
- actor
- interne verzelfstandiging
- externe verzelfstandiging
- privatisering
- zelfstandig bestuursorgaan

- 1.1 Welke vakgebieden worden gecombineerd in de bestuurskundige wetenschap?
 - a. Rechtswetenschap, accountancy, psychologie, sociologie.
 - b. Politicologie, rechtsgeleerdheid, economie, sociologie, sociale psychologie.
 - c. Geschiedenis, aardrijkskunde, economie, recht.
 - d. Politicologie, geschiedenis, economie, rechtswetenschap.
- 1.2 Wat was het eerste aandachtspunt van de bestuurskunde?
 - a. De opbouw van de nieuwe staat na de vorming van het Duitse Keizerrijk in 1871.
 - b. De aanpak van corruptie in de Verenigde Staten in de negentiende eeuw.
 - c. Het instellen van toelatingsexamens voor de ambtelijke dienst.
 - d. Het onderscheid tussen politiek en bestuur en de professionalisering van de bureaucratie.
- 1.3 Wat is de ambitie van de bestuurskunde?
 - a. De positie van ambtenaren verbeteren.
 - b. De dienstverlening aan politiek ambtsdragers verbeteren.
 - c. De bestudering van het openbaar bestuur losmaken uit de politicologie.
 - d. De werking van het openbaar bestuur verbeteren.
- 1.4 Waarom is de beleidsvorming door het openbaar bestuur niet mogelijk zonder het politieke spel?
 - a. Omdat de inwoners van een land in opstand komen als ze niet mogen stemmen over parlement en regering.
 - b. Omdat ambtenaren onvoldoende goede ideeën hebben om het juiste beleid te ontwikkelen.
 - c. Omdat beleidsvorming te maken heeft met meningsverschillen gebaseerd op tegenstrijdige ideeën over hoe mensen moeten samenleven, met vooroordelen, met journalistiek en met beeldvorming.
 - d. Omdat de bureaucratie wordt betaald met belastinggeld dat wordt toebedeeld door politiek ambtsdragers en in ruil daarvoor komen de politiek ambtsdragers op televisie.
- 1.5 Waarom hebben overheidsorganisaties zich ontwikkeld als een bureaucratie?
 - a. Omdat de Grondwet en de Ambtenarenwet dat voorschrijven.
 - b. Omdat ook bedrijven en particuliere instellingen steeds professioneler gingen werken.
 - c. Omdat de verdeling van het werk over medewerkers met ieder eigen specialismen en bevoegdheden het mogelijk maakt dat de organisatie doelmatig, doeltreffend en rechtmatig werkt.
 - d. Omdat er door de groei van de verzorgingsstaat steeds meer ambtenaren kwamen.

- 1.6 Wat voor functionarissen en organisaties zijn bevoegd om bindende beslissingen te nemen? En waar is die bevoegdheid op gebaseerd?
- 1.7 Veel mensen vinden politiek eigenaardig en onaangenaam. Waarom is politiek toch onvermijdelijk?
- 1.8 Uit welke soorten organisaties bestaat de publieke sector?
- 1.9 Wat wordt er bedoeld met de term vierde macht en waarom wordt dat begrip zo gebruikt?
- 1.10 Stel je voor dat een ROC een open dag houdt waar onder meer een bestuurskundige mbo-opleiding wordt gepresenteerd: de opleiding juridisch medewerker openbaar bestuur. Bereid in twee groepen zo'n open dag voor. De eerste groep schrijft een beknopte opsomming van wat openbaar bestuur is en wat voor werk je daar kunt doen dankzij de opleiding. De tweede groep bereidt een aantal vragen voor over openbaar bestuur en het werk daar, vragen die scholieren kunnen stellen indien ze de open dag bezoeken. Speel dan een voorlichtingsgesprek tijdens de open dag: een scholier stelt vragen en een ROC-medewerker of mbo-leerling geeft antwoorden.