



PROFIEL VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID

ORGANISATIE, BELEID EN BESLUITVORMING

PATRICIA WIEBINGA

uitgeverij
coutinho

Profiel van de Nederlandse overheid

Profiel van de Nederlandse overheid

Organisatie, beleid en besluitvorming

Patricia Wiebinga

Achtste, herziene druk

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2021

www.coutinho.nl/profielnl

Je kunt aan de slag met het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit vragen en opdrachten, casusmateriaal en praktische weblinks. Relevante nieuwe ontwikkelingen sinds het ter perse gaan van dit boek kunnen ook op de website worden toegevoegd. Bij de opdrachten op de website is voor docenten een uitwerking beschikbaar.

© 1991/2020 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 1991

Achtste, herziene druk 2020, tweede oplage 2021

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Bart van den Tooren, Amsterdam

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN: 978 90 469 0731 3

NUR: 805

Voorwoord

Met het verschijnen van deze geheel herziene achtste druk van *Profiel van de Nederlandse overheid* wordt de lijn van de vorige edities doorgetrokken: een uitgebreid en actueel overzicht van de wijze waarop in Nederland het openbaar bestuur is georganiseerd en functioneert, en de organisatorische en beleidsmatige begrippen die daarbij een rol spelen.

De aandacht strekt zich daarbij uit van gemeente tot Europese Unie, van sociaal wijkteam tot waterschap. In de twaalf hoofdstukken worden waar nodig de historische achtergronden beschreven, maar de focus ligt op de heden-daagse situatie van de Nederlandse (en Europese) overheidsorganisatie.

De tekst is aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving, gewijzigde omstandigheden en actuele ontwikkelingen. Het boek is weer voorzien van relevante mediaberichten uit de afgelopen jaren om de tekst te verhelderen. Op de website die bij dit boek hoort (www.coutinho.nl/profielnl), zijn aanvullende teksten te vinden over onderwerpen waar sinds het schrijven van dit boek ontwikkelingen zijn geweest, maar vooral ook per hoofdstuk gerangschikt studiemateriaal in de vorm van vragen en opdrachten, casusmateriaal en praktische weblinks.

Ik hoop hiermee te blijven voorzien in de behoefte aan een overzichtelijke en leesbare inleiding in de werking van de Nederlandse overheid. Met name voor studenten bij uiteenlopende studies in het hbo, maar ook voor eenieder die in de wereld van politiek en overheidsbestuur belang stelt of daar een rol in wil spelen.

Van de suggesties die door docenten zijn ingestuurd, heb ik dankbaar gebruik gemaakt. Dank ook aan Ad, voor zijn adviezen en het meelesen en -schrijven, en aan Louise, voor haar uitstekende redactie- en correctiewerk. Ook nieuwe suggesties van gebruikers voor verdere verbetering van *Profiel van de Nederlandse overheid* neem ik graag ter harte en zijn dus zeer welkom.

Patricia Wiebinga
januari 2020

Inhoud

1	Introductie	13
1.1	Inleiding	13
1.2	Opzet van dit boek	16
	Samenvatting	19
	DEEL 1 EEN EERSTE KENNISMAKING	
2	Enkele begrippen	23
2.1	Inleiding	23
2.2	Geschiedenis van bestuur	23
2.3	Het begrip 'overheid'	31
	2.3.1 Betekenis van het begrip 'overheid'	32
	2.3.2 Kenmerken van de Nederlandse overheid	35
2.4	Het begrip 'algemeen belang'	39
2.5	Het begrip 'beleid'	42
	Samenvatting	44
	DEEL 2 HOE BELEID TOT STAND KOMT	
3	De overheid als systeem	47
3.1	Inleiding	47
3.2	De systeembenadering	49
	3.2.1 Het model	49
	3.2.2 Het werkmodel	51
	3.2.3 Het nut van het systeemmodel	52
	3.2.4 Systemen zijn met elkaar verbonden	53
	3.2.5 Vereenvoudiging of indikking	54
	3.2.6 Het veldproces is een keuzeproces	56
	3.2.7 De omgeving: de contingentie- en de interorganisatietheorie	57

3.3	De procesanalyse	59
3.3.1	Inleiding	59
3.3.2	De werking van de procesanalyse	60
	Samenvatting	64

4 **Beleid in fasen** 65

4.1	Inleiding	65
4.2	Agendering	65
4.2.1	De maatschappelijke agenda	66
4.2.2	De politieke agenda	67
4.3	Beleidsvoorbereiding	68
4.4	Beleidsbepaling	69
4.5	Beleidsuitvoering	74
4.5.1	De kenmerken van het beleidsprogramma	74
4.5.2	De (on)mogelijkheden van de uitvoerende organisatie	77
4.5.3	De (on)mogelijkheden in het beleidsveld	78
4.6	Beleidsevaluatie	79
4.7	Beleidsbeëindiging	80
	Samenvatting	83

DEEL 3 HOE BESLISSINGEN WORDEN GENOMEN

5 **Beslissingen** 87

5.1	Inleiding	87
5.2	Er zijn vele soorten beslissingen	87
5.3	Besluitvormingsmodellen	89
5.3.1	Het klassieke besluitvormingsmodel	90
5.3.2	Incrementele besluitvorming	92
5.3.3	Mixed scanning	93
5.4	Nog drie modellen	94
5.4.1	Niet-beslissen als model	95
5.4.2	Het vuilnisbakmodel	95
5.4.3	Crisisbesluitvorming	96
5.5	Tot slot: soorten beslissingen	97
	Samenvatting	100

6	Ontwerpen van beleid	101
6.1	Inleiding	101
6.2	De relatie overheid-burger	102
6.3	Het beleidsontwerp, een model	105
6.4	Bestuursstijlen	108
6.5	Het kiezen van doelen	114
6.6	Het kiezen van middelen	116
6.7	Communicatie	119
6.8	Interactie	121
6.9	Externe invloed	123
6.9.1	Inspraak	123
6.9.2	Invloedsposingen uit eigen beweging	127
6.9.3	Belangen-, pressie- en actiegroepen	131
	Samenvatting	135

DEEL 4 HOE DE OVERHEID IS GEORGANISEERD

7	Beleid en organisatie	139
7.1	Inleiding	139
7.2	Wat is een organisatie?	141
7.3	De formele organisatie	142
7.3.1	Het organogram	142
7.3.2	De lijnorganisatie	143
7.3.3	De lijn-staforganisatie	144
7.3.4	De projectorganisatie	146
7.3.5	De matrixorganisatie	148
7.3.6	De netwerkorganisatie	149
7.4	De informele organisatie	151
7.5	De bureaucratische organisatie	154
7.6	Projectmatig werken bij de overheid	156
	Samenvatting	161
8	De centrale overheid	163
8.1	Inleiding	163
8.2	De Staten-Generaal	164
8.2.1	De Tweede Kamer	164
8.2.2	De Eerste Kamer	167

8.3	De regering	169
8.4	Departementen	174
8.5	Hoge Colleges van Staat	179
8.5.1	De Raad van State	179
8.5.2	De Algemene Rekenkamer	181
8.5.3	De Nationale ombudsman	183
8.5.4	De Hoge Raad	185
8.6	Adviescolleges	187
	Samenvatting	190

9 **Decentrale overheden: de provincie** 191

9.1	Inleiding	191
9.2	De provinciale overheid	191
9.2.1	De bestuurders	193
9.2.2	De provinciale organisatie	195
9.3	Dualisering bij de provincie	200
9.4	Overige organisaties op provinciaal niveau: Interprovinciaal Overleg	202
9.5	Het bestaansrecht van de provincie	203
	Samenvatting	207

10 **Decentrale overheden: de gemeente** 209

10.1	Inleiding	209
10.2	De gemeentelijke overheid	209
10.2.1	De bestuurders	210
10.2.2	De gemeentelijke organisatie	213
10.3	Dualisering bij de gemeente	221
10.4	Overige organisaties op gemeentelijk niveau	223
10.5	Ontwikkelingen bij de gemeenten	226
10.5.1	Herindeling en deelgemeenten	226
10.5.2	Decentralisatie van taken in het sociale domein	229
10.5.3	Efficiënter vergaderen	230
10.5.4	Dichter bij de burger	231
	Samenvatting	235

11	Functioneel bestuur	237
11.1	Inleiding	237
11.2	De waterschappen	238
11.3	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	244
11.4	Instellingen op afstand van het rijk	246
	Samenvatting	250
12	Europa	251
12.1	Inleiding	251
12.2	Belangrijke begrippen	251
12.3	De Europese Unie	252
12.4	Instellingen bij de Europese Unie	257
12.4.1	De Europese Raad	257
12.4.2	De raden van ministers	258
12.4.3	De Europese Commissie	259
12.4.4	Het Europees Parlement (het Europarlement)	262
12.4.5	Overige instellingen	264
12.5	De beleidsterreinen binnen Europa	266
12.6	Europa in Nederland	268
12.6.1	Wet- en regelgeving	269
12.6.2	Het Nederlands parlement	273
12.6.3	De Nederlandse burgers	274
	Samenvatting	275
	Afkorting	276
	Geraadpleegde literatuur	279
	Register	282

Introductie

1.1 Inleiding

Vrijwel iedereen krijgt op gezette tijden te maken met de overheid. Soms omdat je direct contact hebt gezocht met een overheidsinstantie, of de overheid met jou, maar het kan ook op allerlei andere manieren. Kijk maar eens naar de volgende voorbeelden.

Voorbeelden van hoe je met de overheid te maken kunt krijgen:

- Je stuurt met de gemeente-app op je telefoon een bericht dat er een verkeersbord vernield is.
- Je wilt een melding doen van overlast door de eikenprocessierups.
- Je vraagt een paspoort aan.
- Je vult het formulier op de site van de Belastingdienst in waarmee je huurtoeslag hoopt te krijgen.
- Je wilt als ondernemer gebruikmaken van de kleineondernemersregeling.
- Je rijdt over de A1 en vraagt je af waarom je op een spitsstrook maar 100 km per uur mag rijden.
- Je vult je digitale belastingaangifte in.
- Je komt bij het Zorgloket van de gemeente om een Wmo-voorziening aan te vragen.
- Je wordt 18 en wilt weten wat je nu allemaal zelf moet regelen.
- Je leest dat de overheid miljarden heeft verspild door mislukte ICT-investeringen.
- Je bezeert je aan een loszittende stoeptegels.
- Je gebruikt je DigiD om een declaratie bij je zorgverzekeraar in te dienen.
- Je wilt weten wat vergoed wordt uit de basisverzekering.
- Je vraagt aan je Syrische buurman waarom hij toch altijd thuis zit en hoort dat hij wel wil, maar niet mag werken.
- Je vraagt je af waarom er miljarden worden uitgegeven aan gevechtsvliegtuigen en slechts miljoenen aan armoedebestrijding.
- Je vraagt je af waarom een deel van je aankopen opgaat aan btw, of waarom het grootste deel van de benzineprijs opgaat aan accijnzen.
- Je stoort je aan het lawaai van de burens en vraagt je af waarom de politie niet ingrijpt.

- Je irritatie groeit over bestuurders die zichzelf weer extra belonen terwijl er medewerkers worden ontslagen.
- Je vraagt je af waarom de politie steeds meer meldingen krijgt van incidenten waarbij mensen met verward gedrag zijn betrokken.
- Je begrijpt niet dat een bedrijf wél een vergunning heeft gekregen om bij het uitvoeren van een bodemsanering rond de verontreiniging damwanden te plaatsen, terwijl tijdens het uitvoeren dat werk meteen stilgelegd wordt door een burgemeester.

Het is zomaar een willekeurige opsomming van allerlei manieren waarop je de overheid kunt tegenkomen. De overheid is overal. De overheid grijpt in onze maatschappij diep in. Maar de overheid is niet altijd te begrijpen of te volgen. Ook niet voor zichzelf. Neem dat laatste voorbeeld hierboven: een overheid die een vergunning verleent voor werkzaamheden, maar toch het werk stillegt. Hoe is het mogelijk dat het ene onderdeel van de overheid toestemming geeft, maar het andere onderdeel (wellicht twee kamers verderop in hetzelfde gebouw) een verbod oplegt?

Het is dan ook belangrijk om je te verdiepen in wat dat nu eigenlijk is, die overheid. En hoe werkt de overheid eigenlijk? De discipline (de studie) die de overheid centraal stelt heet *bestuurskunde*.

Als we het woord 'bestuurskunde' wat nader bekijken dan zien we er het element 'bestuur' in zitten. Letterlijk is de betekenis dan ook 'de kunde van het besturen'. En wat zijn nu eigenlijk 'bestuurders'? Laten we ook dit begrip eens letterlijk nemen. Een bestuurder is 'iemand die stuurt', die richting geeft. Denk bijvoorbeeld aan de bestuurder van een auto. Als we het hebben over overheden, dan zijn de bestuurders de politici; bijvoorbeeld de wethouders (gemeente), de gedeputeerden (provincie) of de ministers (rijksoverheid). In de letterlijke betekenis van bestuurskunde staat dan ook de invalshoek van het 'besturen' centraal.

Als in Nederland wordt gesproken over bestuurskunde heeft men het meestal over de discipline die zich bezighoudt met de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en de evaluatie van overheidsbeleid. In de literatuur kun je ook het begrip beleidskunde tegenkomen. In principe is dat hetzelfde.

Voor veel mensen klinkt bestuurskunde als iets wat ver van ze af staat en vaag is. Maar niets is minder waar. Het gaat vaak om zaken die je zelf kunt waarnemen en die dan ook heel interessant kunnen zijn. Laten we daarom naar het volgende voorbeeld kijken.

Stel, je hebt een groepje mensen met wie je regelmatig naar een plas in Nederland gaat om te duiken. Jullie delen niet alleen de liefde voor het duiken, maar hebben het ook graag met elkaar over wat je ziet. Was dat nou een Amerikaanse kreeft of een Europese? Wat is ook alweer het verschil tussen een snoek en een snoekbaars? En heeft iemand anders óók dat gele naaktslakje gezien? Jullie krijgen een fantastisch idee. Wat zou het leuk zijn als je een clubhuis zou hebben om over dit soort zaken te praten, met een biertje erbij. Waar iedereen kan binnenlopen. Misschien kunnen jullie daar ook wel een compressor neerzetten, om de persluchtflessen te vullen. Omdat jullie af en toe ook cursussen geven is er aardig wat geld in kas. En zowaar kent een van de groepsleden iemand die nog een oude barak heeft leegstaan en die voor een zacht prijsje wil verhuren. Jullie gaan aan de slag. En al gauw heb je het gevoel: hier eindigt het plezier en begint de ellende. Om te beginnen blijkt er zoiets als een ‘bestemmingsplan’ te bestaan. De gemeente stelt heel veel vragen om te kunnen bepalen of wat jullie willen wel mag volgens dat plan. Over veel van die vragen hebben jullie helemaal nooit nagedacht. Ook blijken jullie vergunningen nodig te hebben. In ieder geval voor de Drank- en Horecawet, want jullie willen bier verkopen. Daarvoor moeten jullie een ‘rechtspersoon’ worden: het informele clubje wordt een stichting en dat is een heel gedoe. En dan blijkt er ook nog zoiets als een Bibob-toetsing te zijn, een soort controle op de vraag of het clubhuis geen criminele activiteiten gaat ontplooiën. In het begin hadden jullie daar ontzettend veel plezier om, maar nu blijkt dat de aardige man die de barak wil verhuren ooit vast heeft gezeten voor handel in verdovende middelen. En op de een of andere manier lijkt dat gevolgen te hebben voor jullie. Het duurt ruim een jaar voor hetzelfde clubje mensen een biertje heft in dat eenvoudige barakje. Tot de politie aanklopt. Omwonenden hebben geklaagd over het geluid van de compressor. Hebben jullie dáár eigenlijk wel een vergunning voor?

Dit voorbeeld is zeker niet denkbeeldig. Sterker nog, als je zoiets zou beginnen kun je met dit soort zaken te maken krijgen. En misschien wel met meer. Zou je in het clubhuis mogen roken? Mag je die zware flessen wel door één iemand laten tillen? Sommige problemen uit het voorbeeld had je kunnen voorkomen, door je er eenvoudigweg in te verdiepen. Maar de overheid zit op zoveel (onverwachte) onderwerpen en plekken, dat je verrassingen nooit kunt uitsluiten. Het volgende voorbeeld laat zien dat je de overheid ook als ‘buurman’ kunt tegenkomen, en dat bij zoiets simpels als het snoeien van struiken de relatie met de overheid al tamelijk ingewikkeld kan zijn.

Johan heeft een hoekwoning met een diepe tuin. Johan is erg blij met zijn tuin, maar een echte tuinier is hij niet. Daarom heeft hij een ‘onderhoudsarme tuin’ laten aanleggen: veel stoeptegels en bodembedekkers. De paar struiken die hij

heeft, houdt hij laag. Dit was een advies van de politie, na de zoveelste inbraakpoging. Als je de struiken laag houdt, is je huis vanaf de weg goed zichtbaar, en daar houden inbrekers niet van, was de redenering.

Bij de laatste bezuinigingsronde heeft de gemeente waar Johan woont een nieuw woord bedacht: 'structuurgroen'. Dat zijn groenstroken die een ruimtelijke functie hebben, die de structuur van de wijk benadrukken. De gemeenteraad wordt overtuigd met 'referentiebeelden': foto's waarop veel mooie bomen en struiken te zien zijn. Maar de crux is, 'structuurgroen' hoef je niet te snoeien. En dat scheelt heel veel geld. Dáár gaat het de gemeente eigenlijk om.

Johan merkt dat hij steeds meer aan zijn tuin moet doen. En dat vindt hij juist rotwerk. Hij heeft het drukker met die struiken van de gemeente (die zijn tuin in groeien) dan met zijn eigen tuin. Dat hij zijn eigen struiken laag houdt, wordt zo langzamerhand een lachertje: de gemeentestruiken gaan algauw richting de vier meter! Elk jaar klaagt hij erover. Waar Johan zich nog het meest aan ergert, is dat zijn klacht elk jaar nieuw lijkt te zijn. Hij krijgt telkens te maken met een nieuwe ambtenaar en de vorige heeft het kennelijk beschouwd als 'afgedaan'. Een ontmoeting met een 'wijkmanager' lijkt beter te verlopen: prompt wordt de boel gesnoeid. Maar het jaar erop begint het hele circus weer opnieuw.

Veel overheden vinden overigens zelf ook dat het ingewikkeld en onoverzichtelijk wordt. Of dat zij zelf niet goed genoeg werken. Ze proberen hun organisatie zo aan te passen dat ze hun burgers beter kunnen helpen. Steeds meer gemeenten hebben bijvoorbeeld een 'Publieksdienst', waar alle contacten met burgers worden afgehandeld. Alle gemeenten werken aan een 'Klantcontactcentrum', een onderdeel van zo'n Publieksdienst. Doel daarvan is dat de meeste vragen in één keer worden afgehandeld; je wordt niet meer van het kastje naar de muur gestuurd, maar je wordt direct geholpen. Dat is een pittige ambitie.

Uit de beide voorbeelden komen twee redenen naar voren waarom het nuttig is om je in de bestuurskunde te verdiepen. Ten eerste helpt bestuurskunde de overheid zelf om effectiever te werken en ten tweede helpt bestuurskunde anderen om doelgerichter met een overheid om te gaan. Vanuit deze twee uitgangspunten is dit boek geschreven.

1.2 Opzet van dit boek

Het doel van dit boek is het bieden van een inleiding in de bestuurskunde. Na het bestuderen ervan weet je hoe de overheid werkt, hoe beleid tot stand komt en hoe de overheid is georganiseerd. Ook moet je daarna in staat zijn om be-

leidskundige literatuur te lezen en berichtgeving over beleid in een bestuurskundig kader te plaatsen.

De meeste gebruikers van dit boek zijn geen aankomende bestuurskundigen. Meestal zijn het mensen die zich een ander specialisme eigen maken, waarbij kennis van de overheid belangrijk is. Wetenschappelijke bestuurskundige literatuur schiet hier dan haar doel voorbij. Daarnaast is deze literatuur voor beginners vaak moeilijk toegankelijk.

Wat eenieder zich moet realiseren, is dat bij de totstandkoming van beleid zelden de technisch 'beste' oplossing wordt gekozen. Bij beleidsvorming spelen allerlei factoren een rol. Technisch inhoudelijke factoren zijn daar slechts een onderdeel van. Het is belangrijk dat je dit begrijpt en doorziet. Dat kan teleurstellingen voorkomen, maar het kan je ook helpen om je als specialist anders, effectiever, op te stellen door je ook op andere zaken te richten dan alleen op de inhoudelijke.

Stel dat een ecooloog constateert dat de voorgenomen aanleg van een weg het leefgebied van de kamsalamander ernstig bedreigt. Als hij alleen dit feit meldt (een technisch inhoudelijk argument), bereikt hij waarschijnlijk weinig. Als hij uitlegt dat deze kamsalamander volgens Europese regels beschermd is (een juridisch argument) verbreedt hij zijn argumentatie. Als hij er ook nog eens in slaagt om een alternatieve route aan te dragen of beschermende maatregelen voor te stellen, wordt de kans groter dat de kamsalamander behouden blijft. Het volgen van de juiste procedure is hierbij uiteraard een voorwaarde.

In dit boek zullen we het vooral hebben over de overheid en het beleid dat die overheid maakt. Hierbij zullen zo nu en dan ook enige maatschappelijke achtergronden worden geschetst.

Het boek bestaat uit vier delen.

Deel 1 Een eerste kennismaking

We beginnen met het bespreken van een aantal basisbegrippen. Daarbij zal naar voren komen dat sommige begrippen, zoals het begrip 'beleid', zich wel laten beschrijven, maar niet een ondubbelzinnige betekenis hebben. Ook kijken we naar de geschiedenis van het bestuur (hoofdstuk 2).

Deel 2 Hoe beleid tot stand komt

Het tweede deel van het boek stelt het maken van beleid centraal. Om de totstandkoming van beleid beter te begrijpen zullen we in hoofdstuk 3 de overheid beschrijven als een systeem. Een systeem waar wensen, eisen en informatie ingaan en waar bijvoorbeeld wet- en regelgeving weer uitkomen. In hoofdstuk 4 gaan we een stapje verder door de totstandkoming van beleid onder te verdelen in een aantal fasen: agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsbeëindiging. Per fase kijken we naar de belangrijke processen die plaatsvinden.

Deel 3 Hoe beslissingen worden genomen

In het derde deel van het boek gaan we verder de diepte in door te verkennen hoe een overheid eigenlijk beslissingen neemt. In hoofdstuk 5 behandelen we verschillende soorten beslissingen. In hoofdstuk 6 onderscheiden we verschillende sturingsmodellen. Daarnaast kijken we naar de vraag hoe, waarom en in welke mate een overheid zich kan openstellen voor invloed van anderen: burgers en andere partijen. Hierbij stellen we de zogenoemde 'participatieladder' centraal, een model dat loopt van een zeer open manier tot een zeer gesloten manier van beleid maken.

Deel 4 Hoe de overheid is georganiseerd

In het vierde deel van het boek bekijken we hoe de overheid in elkaar zit, hoe zij is georganiseerd. Hierbij beginnen we met een behandeling van verschillende typen organisaties met de bijbehorende organisatieschema's (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 verkennen we de organisatie van de rijksoverheid. De provinciale overheid en de gemeentelijke overheid bespreken we in de hoofdstukken 9 en 10. In hoofdstuk 11 komen enkele bijzondere overheden aan bod, zoals de waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. In het laatste hoofdstuk (12) staat de Europese Unie centraal.

Online studiemateriaal

Op www.coutinho.nl/profielnl vind je het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit:

- vragen en opdrachten die je kunnen helpen om je verder in de stof te verdiepen en te oefenen met wat je gelezen hebt in het boek;
- casusmateriaal;
- praktische weblinks.

Relevante nieuwe ontwikkelingen sinds het ter perse gaan van dit boek kunnen ook op de website worden toegevoegd.

Bij de opdrachten op de website is voor docenten een uitwerking beschikbaar.

SAMENVATTING

In dit hoofdstuk hebben we verkend waarom het belangrijk is om je in de bestuurskunde te verdiepen. Onze stelling is dat dit ertoe kan bijdragen dat je als specialist effectiever kunt functioneren, of je nu bij een overheid werkt, of erbuiten. Daarnaast hebben we de structuur van het boek weergegeven. In deel 1 staan enkele belangrijke begrippen. In deel 2 beschrijven we hoe beleid tot stand komt. In deel 3 diepen we dit verder uit door in te gaan op het nemen van beslissingen. In deel 4 bespreken we de organisatie van de overheid.

DEEL 1

Een eerste kennismaking

Enkele begrippen

2

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de geschiedenis van bestuur. Daarna verkennen we enkele belangrijke begrippen uit de bestuurskunde. Kenmerkend voor deze begrippen is dat ze tamelijk abstract zijn, terwijl ze toch deel uitmaken van ons dagelijks taalgebruik. Iedereen heeft het tenslotte weleens over 'beleid' of over 'de overheid'. We laten zien wat er achter deze begrippen schuilgaat. Hierbij zal blijken dat de begrippen niet eenduidig zijn; ze kennen meerdere betekenissen, maar juist dat maakt ze interessant.

2.2 Geschiedenis van bestuur

Het woord 'staat' is voor ons een heel normaal begrip. Dit is lang niet altijd zo geweest. De huidige staten en de wijze waarop de staatsorganisatie (overheid) wordt vormgegeven zijn het resultaat van een geschiedenis van duizenden jaren.

Het is gebruikelijk om van een *staat* te spreken als er voldaan is aan drie criteria. In de eerste plaats is het van belang dat er sprake is van een (afgegrensd) *grondgebied*. Het tweede criterium is het aanwezig zijn van een (geaccepteerd) *bestuursgezag*. Hierbij speelt het begrip 'sovereiniteit' een belangrijke rol. Soevereiniteit wil letterlijk zeggen 'hoogste macht of gezag'. De staat heeft namelijk als enige organisatie of entiteit de controle over de binnenlandse aangelegenheden. Ten derde moet er een (te onderscheiden) *staatsvolk* zijn.

Tegenwoordig lijken deze criteria heel vanzelfsprekend en misschien wat verouderd. Dat zijn ze echter niet. Denk bijvoorbeeld aan de zigeuners, een volk dat nog altijd staatloos is, het Joodse volk dat tot 1948 staatloos is geweest, of het schijnbaar eindeloze conflict over de oprichting van een Palestijnse staat. Ook de discussie over staatssovereiniteit is een heel actuele. Mag je je bijvoorbeeld mengen in de interne aangelegenheden van een andere 'sovereine staat' als er ergens binnenlandse conflicten zijn? En hoe verhouden de Europese Unie en de lidstaten zich tot elkaar?

2 Enkele begrippen

Veel moderne staten kennen twee pijlers die ten grondslag liggen aan de inrichting van hun bestuur: de scheiding tussen kerk en staat en de scheiding van de drie machten.

In feite is er sprake van bestuur sinds er menselijke samenlevingen zijn. In de Bijbel en de Griekse mythologie vinden we diverse voorbeelden van besturen. De ontstaansgeschiedenis van het besturen zoals we dat nu kennen, heeft lange tijd in het teken gestaan van de strijd tussen kerk en staat. In vroeger tijden bestond er geen scheiding tussen kerk en staat; de kerk wás de staat. Tegenwoordig kennen we wel een scheiding tussen beide, in ieder geval in onze westerse samenleving. De scheiding is niet overal ter wereld vanzelfsprekend. In een land als Iran bijvoorbeeld bestaat een dergelijke scheiding niet.

De manier waarop ‘de macht’ wordt verdeeld, speelt een belangrijke rol bij de opbouw van een staat. We laten dit zien aan de hand van een aantal verschillende ‘soorten’ samenlevingen:

- **Samenlevingen op basis van gelijkheid**

Een voorbeeld van dit soort samenlevingen is de jagers-verzamelaarssamenleving. Hier leefden de mensen in groepen waarin de individuen redelijk gelijkwaardig waren. Toch kenden dit soort groepen wel een soort leiderschap op deelgebieden. Leiderschap is een basis om macht uit te kunnen oefenen.

- **Samenlevingen met rangorde**

Uit de jagers-verzamelaarssamenleving heeft zich onder andere de agrarische samenleving ontwikkeld. In deze samenlevingsvorm konden weer nieuwe machtsposities ontstaan, bijvoorbeeld door het bezit van land of door productieoverschotten. Bezit is namelijk ook een basis voor macht.

- **Samenlevingen met gelaagdheid**

In een standensamenleving zie je dat de bevolking in verschillende groepen of standen is opgedeeld. Naast het leiderschap zijn ook de bestaansmiddelen niet meer voor iedereen toegankelijk. Een bekende gelaagdheid is die van geestelijkheid, adel, boeren en burgerij. Als je tot een bepaalde ‘stand’ behoort, dan geeft dat allerlei rechten en plichten. De stand waarin je geboren wordt, is de stand waartoe je de rest van je leven zult behoren. De mogelijkheden om tussen de standen te wisselen of om ‘te stijgen’ blijken heel beperkt.

Ook over de huidige tijd wordt wel gezegd dat er een moderne vorm van standen terug te vinden is. Het rapport *Verschil in Nederland* van het Sociaal en Cultureel