

Bijlage VWO  
**2011**

tijdvak 2

**Nederlands**

tevens oud programma

**Nederlands**

---

Tekstboekje

### Red de ambtenaar!

(1) De opvatting dat ambtenaren nutteloos zijn, wordt tegenwoordig breed gedeeld. Ambtenaren worden bijkans beschouwd als pissebedden: als je een baksteen optilt, zie je er opeens heel veel. De grijze beestjes voeren schijnbaar nutteloze activiteiten uit. Omdat ze volgens de heersende mening nauwelijks waarde toevoegen, is het geoorloofd dit ongedierte zonder pardon te vernietigen door de steen te laten vallen of de schoenzool er draaiend op te zetten.

(2) Geschat wordt dat Nederland 954.000 ambtenaren telt. Ongeveer 123.000 van hen werken voor de rijksoverheid, een half miljoen in het onderwijs en 171.000 voor de gemeenten. De rest is verdeeld over defensie, politie, provincies en wetenschappen. Samen vormen zij 11 procent van de beroepsbevolking. Ter vergelijking: in België lopen de schattingen uiteen van bijna 800.000 tot ruim een miljoen ambtenaren, terwijl ons buurland maar 10,6 miljoen inwoners heeft. In België vormen ambtenaren dus meer dan 16 procent van de beroepsbevolking en in de Scandinavische landen loopt dat percentage op tot ver boven de 20. Hoe onnauwkeurig de cijfers ook zijn, de Nederlandse bureaucratie is dus beslist niet groter dan in vergelijkbare landen – kleiner zelfs. Desondanks zijn de meeste politieke partijen erop uit het ambtenarenbestand van provincies, waterschappen en landelijke overheden drastisch in te perken. Hoe zijn die negatieve oordelen bij politiek en burger over ambtenaren eigenlijk ontstaan?

(3) Dat de weerzin diep zit, blijkt bijvoorbeeld uit ambtenarengrappen die op veel kantoren met smaak verteld worden. Ook in de literatuur komt de

ambtenaar er bekaaid af. Het bekendste voorbeeld is van Simon Carmiggelt. Zijn observaties van ambtelijk gedrag leidden zelfs tot een nieuwe uitdrukking in de Nederlandse taal: *epibreren*, dat in de Van Dale als volgt wordt gedefinieerd: niet nader aan te geven werkzaamheden verrichten (waarvan men de indruk wil geven dat ze belangrijk zijn, ook al stellen ze helemaal niets voor). Het beeld van ambtenaren in de belletristiek is meestal dat van sullige medewerkers wier gezag mag worden ondermijnd. Om bureaucratische uitwassen te signaleren, worden tegenwoordig zelfs namen van grote schrijvers gebruikt, die zelf als uitstekende ambtenaren bekendstonden. Zo rukt de Kafkabrigade uit om node-loze bureaucratie tegen te gaan, terwijl Franz Kafka zelf heel goed functioneerde als werknemer binnen de private bureaucratie van een verzekeringsmaatschappij.

(4) In de verschillende economische theorieën wordt aan de rol van ambtenaren een verschillende betekenis toegerekend. De neoklassieke economen waren voorstander van een kleine overheid. De taken van de overheid moesten zich beperken tot de taken van nachtwaker. Dat hield in dat de overheid zich zo min mogelijk met de markt bemoeide en als primaire functie de handhaving van orde en gezag moest hebben.

(5) Toen in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw bleek dat het marktmechanisme feilbaar was en er langdurige werkloosheid ontstond met grote sociale spanningen tot gevolg, ontstond er politieke druk om de nachtwakersstaat uit te breiden. De overheid zou moeten kunnen ingrijpen in de

markt. Maar pas na de Tweede Wereld-  
90 oorlog ontstond bij de grote politieke  
partijen voldoende draagvlak voor de  
welvaartsstaat, waarbij de overheid zich  
mede verantwoordelijk stelde voor wel-  
vaart en welzijn van de burgers. De  
95 welvaartsstaat bracht grote, complexe  
bureaucratische organisaties met zich  
mee. De administratieve gebouwen  
verspreidden zich over Den Haag en de  
randgemeenten.

100 **(6)** In de jaren zeventig van de twintig-  
ste eeuw kwam de welvaartsstaat in de  
problemen. Er ontstond een fiscale  
crisis. De verzorgingsstaat kon niet  
langer worden gefinancierd door de  
105 overheid. Daardoor ontstond er meer  
ruimte voor de vrije markt en groeide de  
kritiek op het openbaar bestuur en de  
ambtenaren. Overheidstaken werden  
naar de markt gebracht door  
110 privatisering, verzelfstandiging en  
uitbesteding. Uitvoerende diensten  
werden op afstand van de politiek ge-  
plaatst, waardoor politici de controle  
verloren, terwijl de burgers hen nog wel  
115 verantwoordelijk hielden als er iets mis-  
ging in de uitvoering. Voor de politiek  
werd het steeds moeilijker om doelen te  
formuleren en ze kon dus ook maar  
moeilijk sturen. Specifieke inhoudelijke  
120 deskundigheid van ambtenaren werd  
niet langer benut en zij ontwikkelden  
zich tot 'procesarchitecten'. Een deel  
van de ambtenaren privatiseerde  
zichzelf, ging werken als consultant en  
125 adviseerde de oude ambtelijke  
organisatie. Ambtenaren begonnen te  
rouleren over de departementen. Een  
goed manager had overal verstand van,  
inhoudelijke kennis was beduidend  
130 minder van belang. Het aantal over-  
heidsorganisaties nam door de ver-  
zelfstandigingen in deze periode sterk  
toe. De term 'bestuurlijke drukte' was  
geboren.

135 **(7)** Toch valt de opvatting dat ambte-  
naren door deze ontwikkeling nutteloos  
of nog meer nutteloos werden,

140 makkelijk te weerleggen. Ambtenaren  
zijn wel degelijk belangrijk, omdat zij  
diensten verlenen, publieke waarden  
creëren en voor continuïteit in het  
beleid zorgen. Bij diensten kunnen we  
denken aan vergunningen afgeven,  
onderwijs verzorgen of vuilnis ophalen.  
145 Publieke waarden hebben betrekking  
op brede belangen die niet via de markt  
kunnen worden gediend, bijvoorbeeld  
de handhaving van de democratische  
rechtsstaat, de toekomst van het milieu  
150 en het energievraagstuk. Ambtenaren  
zorgen bovendien voor continuïteit:  
terwijl politici vaak al na vier jaar van  
een ministerie of uit de Tweede Kamer  
vertrekken, blijven zij achter en  
155 handhaven de lijn. Zo waarborgen zij  
stabiliteit in een periode waarin politici  
alleen maar wat roepen en soms niet  
wezenlijk geïnteresseerd zijn in uit-  
wisseling van argumenten. Ambtenaren  
160 dienen de publieke zaak. Hun loon telt  
gewoon mee in het nationaal inkomen.  
Ze vertegenwoordigen waarde. Wat  
gebeurt er als je een kwart van de  
ambtenaren schraapt? Wie zetten we  
165 dan voor de klas? We willen allemaal  
wel meer investeren in onderwijs en in  
veiligheid op straat, maar dat kan niet  
als je tegelijkertijd de mensen schraapt,  
die dit verzorgen.

170 **(8)** Als ambtenaren nutteloos zijn, dan  
is dit eerder een gevolg van het niet  
goed functioneren van politici dan van  
het disfunctioneren van ambtenaren.  
Politici hebben de controle op de uit-  
175 voering te veel uit handen gegeven en  
kunnen niet meer aansturen omdat het  
hun aan ideeën ontbreekt. Ambtenaren  
hebben geen duidelijk kader meer van  
waaruit zij werken. Topambtenaren  
180 verliezen het langetermijnbeleid steeds  
meer uit het oog en willen dat hun  
minister snel scoort. Politici beloven de  
kiezers van alles, waardoor de ver-  
wachtingen torenhoog zijn, terwijl ze die  
185 verwachtingen niet kunnen waarmaken.  
Dit slaat als een boemerang terug op

de politiek.  
**(9)** Uiteraard is ook op het functioneren van ambtenaren wel wat aan te merken.  
190 In de eerste plaats werken zij te verkokerd en zijn er te veel publieke organisaties met hetzelfde probleem bezig. Uit publicaties van de Kafka-  
brigade blijkt bijvoorbeeld dat een  
195 probleemgezin door heel veel functionarissen van verschillende instanties wordt bezocht. In de tweede plaats passen de klassieke bureaucratische organisaties niet meer bij de technologische ontwikkelingen die het tempo  
200 van het maatschappelijk handelen omhoog jagen. Als je via internet in tien minuten een hotel en een vliegticket naar de andere kant van de wereld kunt regelen, dan is drie weken wachten op een vergunning van de gemeente niet te verkopen. In de derde plaats is er te veel aandacht voor het beleid en te weinig voor de dienstverlening. Burgers  
210 klagen terecht over de lange wachtlijsten in de zorg en aan het loket van het gemeentehuis of over de doolhof aan bureaucratische regeltjes voor de aanvraag van een vergunning. Er  
215 circuleren een heleboel bureaucratische gruwelverhalen waaruit blijkt dat mensen vermalen raken in de ambtelijke molens.  
**(10)** Om een einde te maken aan deze  
220 manco's zullen politici ideeën moeten ontwikkelen, leiding moeten geven aan het land en besluiten moeten nemen over publieke organisaties waarbinnen

ambtenaren beter kunnen functioneren.  
225 Als je op de lange termijn de kennis-economie wilt stimuleren of het water-vraagstuk wilt oplossen, zul je een ministerie van Kennis of Water moeten instellen. Dat is veel intelligenter dan  
230 alleen op basis van bezuinigingsbedragen mensen overbodig verklaren. Reorganisaties en bezuinigingen kosten enorm veel energie, terwijl die juist nodig zijn om toekomstige maatschappijvisies te doordenken en het  
235 daaruit volgende beleid daadwerkelijk uit te voeren.  
**(11)** Het is heel goed mogelijk ambtenaren anders te laten werken, maar dan zal er een begin moeten worden gemaakt met een maatschappelijke  
240 analyse die aangeeft welke problemen op ons land afkomen en welke zaken wij willen oplossen. Politici formuleren echter nauwelijks een langetermijnvisie,  
245 hebben geen tijd om na te denken, maken geen analyses, redeneren niet en geven geen prioriteiten aan. Vooraanstaande politici twitteren zich  
250 suf, maar het probleem van Twitter is dat gedachten van meer dan 140 karakters verboden zijn. De politiek verwordt daarmee tot een haiku, zonder de poëtische schoonheid daarvan te bezitten. De politiek denkt niet na, maar  
255 zoekt wel haar slachtoffers uit. Het klakkeloos bezuinigen op ambtenaren zal op termijn onjuist blijken te zijn. Ambtenaren hebben nut, politici steeds  
260 minder.

*naar: Jouke de Vries, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden  
uit: Maarten!, juni/juli 2010*

### Pretpark Nederland

**(1)** Wie door de saaie binnensteden van Nederland wandelt, zal het niet ontgaan hoe homogeen hun uiterlijk is geworden. We zien overal dezelfde winkelketens die vrijwel identieke producten en diensten leveren. ‘McDonaldisering’ is deze ontwikkeling ook wel genoemd. Daarnaast loopt er een proces dat verder gaat dan waar de mcdonaldisering ophoudt. Juist in een gelijkvormige omgeving proberen ondernemingen hun waar in een zo aantrekkelijk mogelijke omlijsting aan te bieden – een tendens die met de term ‘disneyisering’ wordt omschreven.

**(2)** Principes en waarden die zijn ontleend aan Disney leiden mondiaal tot het verleiden en verlokken van mensen. In essentie gaat het om het ‘opleuken’ van producten, waardoor consumenten meer aanschaffen dan strikt noodzakelijk is. De laatste jaren is ook de openbare ruimte ‘opgeleukt’, waardoor steden en winkelcentra steeds meer gelijkenissen zijn gaan vertonen met een pretpark: veilig, voorspelbaar en bomvol fun. Het gevolg is een samenleving zonder rafelranden, met bewoners die niet kunnen omgaan met onverwachte gebeurtenissen en ontmoetingen. Dat is een zorgelijke ontwikkeling.

**(3)** Bij disneyisering gaat het erom dat mensen iets bijzonders meemaken, zoals in Batavia Stad vlakbij Lelystad. Je kunt er uitgebreid winkelen, eten en een feestje geven. Of neem het Eftelinghotel dat ‘magische overnachtingen’ aanbiedt. Bezoekers kunnen slapen in het huisje van Sneeuw-witje, bij de wolf en de zeven geitjes of in de koningssuite. Bedrijven doen er alles aan om verschillende vormen van consumptie te vervlechten.

Ondernemers proberen mensen maximaal aan hun bedrijf te binden. Dat zie je ook terug in merchandising en reclame. Het vrolijke Eftelingclowntje Pardoes is terug te zien op bekers en andere voorwerpen en luchthaven Schiphol verkoopt spulletjes met KLM erop. Verkoop en reclame slaan twee vliegen in één klap. Daarnaast is een uiterst klantvriendelijke en entertainende bejegening van mensen van belang. Mensen moeten zich te allen tijde welkom weten en thuis voelen, zodat ze met volle teugen van hun vrije tijd kunnen genieten.

**(4)** Tegelijkertijd – en dat is het paradoxale – vraagt deze nadruk op aangenaam verpozen om stringente regulering. De diverse controlemechanismen hebben op tal van zaken betrekking: het doen en laten van werknemers, het hoog houden van een imago, verkeersstromen, maar bovenal het in de gewenste banen leiden van klanten en gasten. Ruimtelijke inrichting en design in de vorm van wandelpaden, hekken, paaltjes en borden moeten in combinatie met toegangsvoorwaarden, huisregels, bewakingscamera’s en particuliere beveiligers menselijk gedrag reguleren met het oog op een ongeremde vrijheidssensatie. Binnen zo’n gecreëerde veilige omgeving kunnen mensen ‘helemaal losgaan’. Ritjes in de achtbaan belichamen de ultieme kick, terwijl mensen toch stevig worden vastgesnoerd in hun stoeltjes. Schoon, heel en veilig zijn welhaast ongemerkt onderdeel van uitgekende marketingstrategieën. Veiligheid stelt niet alleen gerust, maar nodigt ook uit.

**(5)** De uitnodigende inslag van pretparken, winkelcentra en andere Disney-achtige omgevingen maakt dat de aan-

pak van criminaliteit, overlast en ander onmaatschappelijk gedrag veelal in private handen is terechtgekomen. Plat gezegd komt dit neer op het beginsel dat 'wie betaalt, bepaalt'. Als verboden worden overtreden, kunnen beveiligers mensen de toegang tot een terrein weigeren. Desnoods zetten ze met behulp van politieagenten bezoekers buiten als zij zich niet aan de regels hebben gehouden. Menig hooligan is zo met een stadionverbod naar huis gestuurd.

**(6)** Dit heeft belangrijke, maar ook bedenkelijke maatschappelijke consequenties. Allereerst zetten steeds meer bedrijven veiligheid instrumenteel in. Criminaliteit en overlast worden niet langer in morele, maar hoofdzakelijk in financiële termen geduid. De primaire doelstelling van beveiligers is om schade en verlies te voorkomen, niet het in de kraag vatten van dieven en vandalen. Misdad wordt pas misdad wanneer er bedrijfsbelangen in het geding komen. Een intrinsiek gemotiveerde normstelling – de ondersteuning van 'goed' en de bestrijding van 'kwaad' – ontbreekt. Directies verweven veiligheid en sociale controle fijnmazig met andere functies en aspecten van bijvoorbeeld winkelcentra en luchthavens. Te veel opvallend aanwezige beveiligers kunnen de clientèle namelijk wel eens afschrikken. Daarnaast verandert de aard van de sancties. Wetten en regels die bedoeld zijn om uitzetting uit en uitsluiting van de Nederlandse samenleving mogelijk te maken, raken steeds meer in zwang om overtreders van huisregels te straffen. Het klassieke strafrecht wordt daarbij buiten spel gezet, terwijl de rechtsbescherming voor burgers beperkt blijft.

**(7)** De Disneyfilosofie van consumptie aanwakkerende uitbundigheid blijkt niet beperkt gebleven tot de vrijetijdsindustrie. Onder invloed van *city marketing* wordt ook het publieke, stedelijk

domein neergezet als een aanlokkelijk 'thema' vol met spannende ontdekkingen en nieuwe ervaringen, inclusief een hotelarrangement, excursie en enthousiaste gids. De openbare ruimte als geheel is trekken van een gereguleerd pretpark gaan vertonen, waarbij we ons af moeten vragen of we blij moeten zijn met de gevolgen ervan. Zo beveelt Amsterdam toeristen aan 'het fijne' van de rosse buurt te leren kennen via 'een pikante en informatieve wandeling, die u rode oortjes zal bezorgen'. En Rotterdam promoot de Bavaria City Racing – 'Nederlands grootste Formule 1-event', waar een heel multimediaspektakel omheen is georganiseerd met onder andere een gamingsite.

**(8)** Gemeenten hanteren steeds vaker een zelfde veiligheidsbeleid als pretparken, met als gevolg dat er fantasie-steden ontstaan waar 'risicoloze risico's' volop gekocht en genoten worden. Steden profileren zich met hun spannende anders-zijn, maar dan wel graag binnen een beveiligde, overzichtelijke en gebruikersvriendelijke setting. Deze zogenaamde 'veilige vrijheid' wordt ook ingegeven door het feit dat het door disneyisering aangeprezen en gestimuleerde consumptiegedrag door zowel beleidsmakers als consumenten wordt gekoppeld aan het optimistische idee van (absolute) vrijheid. Impliciet gaat men uit van het liberale gedachtegoed dat individuen vrij moeten zijn om onafhankelijk en zonder belemmering hun levensgeluk vorm te geven. Niettemin leidt de utopische aantrekkingskracht van 'veilige vrijheid' tot een hang naar controle en beheersing, waardoor die vrijheid weer ingeperkt wordt. Ieder mag zijn eigen vrijheid genieten, maar wel binnen van tevoren vastgestelde kaders.

**(9)** Neem bijvoorbeeld het verschijnsel *gated communities*, compleet met eigen

scholen, ziekenhuizen en winkelcentra zoals Celebration, Disney's modeldorp in Florida. Iemand die in zo'n dorp een huis koopt, moet een gedetailleerd contract ondertekenen. Daarin staan de in de gemeenschap geldende rechten en regels opgesomd, van het alcoholverbod tot de aanwijzing waar de was moet worden opgehangen. Behaaglijke afzondering is het uitgangspunt, wat alleen kans van slagen heeft als een zo gelijkgezind mogelijke, en goed gereguleerde bevolkingssamenstelling wordt geconstrueerd. Conflict en wrevel staan de propere community-identiteit alleen maar in de weg.

**(10)** Naast deze vorm van gereguleerde 'veilige vrijheid' laat dit voorbeeld ook zien dat binnen de context van een aan consumptie verslingerde samenleving de vrijheid van de een ten koste gaat van de ander. Ongedwongen wonen, winkelen en recreëren is aan een relatief kleine elite voorbehouden die minder bedeelden zo ver mogelijk buiten de poorten wil houden.

**(11)** Eind jaren zeventig al constateerde de socioloog Richard Sennett dat we geen interesse meer hebben in de wereld voorbij onze eigen genoegens, doordat we zo gepreoccupeerd zijn geraakt met onszelf. Het publieke domein biedt geen plek meer aan mensen om te participeren. Hij signaleerde dat mensen zich richten op het bekende en vertrouwde van de eigen private sfeer. Mensen trekken zich terug in zichzelf, in de huiselijke kring of in 'zuivere' en als zodanig 'antistedelijke' gemeenschappen, belichaamd door shopping malls en gated communities. Algemene belangen en het vermogen om met anderen om te gaan, raken uit het zicht, wat uiteindelijk aanleiding geeft tot twist

en desintegratie. Een gefragmenteerde samenleving is het eindresultaat.

**(12)** Zo wordt een stedelijk domein waarin naar hartenlust geconsumeerd kan worden, maar dat verder van iedere gemeenschappelijkheid gespeend is, onleefbaar. Wat op termijn achterblijft, is een steriele stad, een hygiënische ruimte van gelijkgestemden. Dit is een uiterst precaire situatie, aangezien het mensen almaar gevoeliger maakt voor onregelmatigheden en incidenten. Dit feit is cruciaal, omdat in een pluralistische samenleving het uitgangspunt is dat mensen openstaan voor onverwachte ontmoetingen die hen dwingen met anderen om te gaan.

**(13)** Als tegenwicht voor de onderhuidse leegte van een pretpark-samenleving moeten we een nieuw accent leggen op een meer communitaristische benadering van vrijheid. Hierin wordt vrijheid niet louter individualistisch opgevat als mogelijkheid van zelfontplooiing. Integendeel, een mens kan pas vrij zijn wanneer hij of zij het leven actief invulling geeft, en dan draait het om meer dan 'doen wat ik wil'. Een mens moet veilig zichzelf kunnen ontwikkelen in een omgeving met andere mensen. Veilig staat daarbij niet alleen voor de afwezigheid van risico en gevaar, maar ook voor het smeden van identiteit, vertrouwen en saamhorigheid. Ook moeten ontmoetingen binnen het publieke domein niet alleen aangenaam en voorspelbaar zijn, maar tevens verwondering, korzeligheid en zelfs irritatie kunnen oproepen. Buiten je eigen kaders kunnen denken is namelijk essentieel voor democratisch burgerschap en voor de draagkracht van een volwaardige samenleving.

*naar: Ronald van Steden, universitair docent bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit in Amsterdam  
uit: De Groene Amsterdammer, december 2009*

*De teksten die voor dit examen gebruikt zijn, zijn bewerkt om ze geschikt te maken voor het examen. Dit is gebeurd met respect voor de opvattingen van de auteur(s). Wie kennis wil nemen van de oorspronkelijke tekst(en), raadplege de vermelde bronnen.*

*Het College voor Examens is verantwoordelijk voor vorm en inhoud van dit examen.*