



College voor Examens

# MAATSCHAPPIJWETENSCHAPPEN VWO

Syllabus centraal examen 2014  
Nader vastgesteld

April 2013

*Toelichting bij de titel van de deze syllabus:*

Deze syllabus geldt voor het CE van het jaar 2014. Deze versie met blauwe markeringen vervangt de syllabus die voor mei 2013 op Examenblad was gepubliceerd. Syllabi van de jaren vóór 2014 zijn niet meer geldig en kunnen afwijken van deze versie.

**Verantwoording:**

© 2013 College voor Examens, Utrecht.

Alle rechten voorbehouden. Alles uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Examenstof van centraal examen en schoolexamen</b>	<b>5</b>
<b>3. Specificatie van de globale eindtermen voor het CE</b>	<b>6</b>
Domein A Vaardigheden	6
Domein B Politieke besluitvorming + bijlage blz. 41	11
Domein C Massamedia	43
Domein F Criminaliteit en rechtsstaat	59
<b>4. Het centraal examen</b>	<b>84</b>
4.1 Zittingen centraal examen	84
4.2 Vakspecifieke regels correctievoorschrift	84
4.3 Hulpmiddelen	84
4.4 Handreiking schoolexamen	84
<b>Bijlage 1. Examenprogramma maatschappijwetenschappen vwo</b>	<b>85</b>
Domein A Vaardigheden	86
Domein B Politieke besluitvorming	87
Domein C Massamedia	87
Domein D Multiculturele samenleving	88
Domein E Mens en werk	88
Domein F Criminaliteit en rechtsstaat	89
Domein G Milieu en beleid	89
Domein H Ontwikkelingssamenwerking	89

## Voorwoord

De minister heeft de examenprogramma's op hoofdlijnen vastgesteld. In het examenprogramma zijn de exameneenheden aangewezen waarover het centraal examen (CE) zich uitstrekt: het CE-deel van het examenprogramma. Het examenprogramma geldt tot nader order.

Het College voor Examens (CvE) geeft in een syllabus, die in beginsel jaarlijks verschijnt, een toelichting op het CE-deel van het examenprogramma. Behalve een beschrijving van de exameneisen voor een centraal examen kan de syllabus verdere informatie over het centraal examen bevatten, bijvoorbeeld over een of meer van de volgende onderwerpen: specificaties van examenstof, begrippenlijsten, bekend veronderstelde onderdelen van domeinen of exameneenheden die verplicht zijn op het schoolexamen, bekend veronderstelde voorkennis uit de onderbouw, bijzondere vormen van examinering (zoals computereexamens), voorbeeldopgaven, toelichting op de vraagstelling, toegestane hulpmiddelen.

Ten aanzien van de syllabus is nog het volgende op te merken. De functie ervan is een leraar in staat te stellen zich een goed beeld te vormen van wat in het centraal examen wel en niet gevraagd kan worden. Naar zijn aard is een syllabus dus niet een volledig gesloten en afgebakende beschrijving van alles wat op een examen zou kunnen voorkomen. Het is mogelijk, al zal dat maar in beperkte mate voorkomen, dat op een CE ook iets aan de orde komt dat niet met zo veel woorden in deze syllabus staat, maar dat naar het algemeen gevoelen in het verlengde daarvan ligt.

Een syllabus is zodoende een hulpmiddel voor degenen die anderen of zichzelf op een centraal examen voorbereiden. Een syllabus kan ook behulpzaam zijn voor de producenten van leermiddelen en voor nascholingsinstanties. De syllabus is niet van belang voor het schoolexamen. Daarvoor zijn door de SLO handreikingen geproduceerd die niet in deze uitgave zijn opgenomen.

Deze syllabus geldt voor het examenjaar 2014. Syllabi van eerdere jaren zijn niet meer geldig en kunnen van deze versie afwijken. Voor het examenjaar 2015 wordt een nieuwe syllabus vastgesteld. Het CvE publiceert uitsluitend digitale versies van de syllabi. Dit gebeurt via Examenblad.nl ([www.examenblad.nl](http://www.examenblad.nl)), de officiële website voor de examens in het voortgezet onderwijs. In de syllabi 2014 zijn de wijzigingen ten opzichte van de vorige syllabus voor het examenjaar 2013 duidelijk zichtbaar. De veranderingen zijn geel gemarkeerd. Er zijn diverse vakken waarbij de syllabus 2014 geen inhoudelijke veranderingen heeft ondergaan.

Een syllabus kan zo nodig ook tussentijds worden aangepast, bijvoorbeeld als een in de syllabus beschreven situatie feitelijk veranderd is. De aan een centraal examen voorafgaande Septembermededeling is dan het moment waarop dergelijke veranderingen bekendgemaakt worden. Kijkt u voor alle zekerheid jaarlijks in september op Examenblad.nl.

Het CvE stelt het aantal en de tijdsduur van de toetsen van het centraal examen vast en de wijze waarop het centraal examen wordt afgenomen. Deze vaststelling wordt gepubliceerd in het rooster voor de centrale examens en in de Septembermededeling.

Voor opmerkingen over syllabi houdt het CvE zich steeds aanbevolen. U kunt die zenden aan [info@cve.nl](mailto:info@cve.nl) of aan CvE, Postbus 315, 3500 AH Utrecht.

De voorzitter van het College voor Examens,  
Drs. H.W. Laan

# 1. Inleiding

In de nieuwe tweede fase (vanaf augustus 2007) wordt onderscheid gemaakt tussen maatschappijleer en maatschappijwetenschappen:

- maatschappijleer is een vak in het gemeenschappelijk deel, dat dus op het rooster van elke leerling in de bovenbouw van HAVO en VWO staat (was maatschappijleer 1);
- maatschappijwetenschappen is een vak dat gekozen kan worden in het profiel Economie en Maatschappij, het profiel Cultuur en Maatschappij of het vrije deel (was maatschappijleer 2);

Deze publicatie gaat verder in op de CE domeinen voor maatschappijwetenschappen.

## **Maatschappijleer in het gemeenschappelijk deel**

Dit programma is gewijzigd per augustus 2007. Raadpleeg hiervoor het Examenblad ([www.examenblad.nl](http://www.examenblad.nl)).

## **Maatschappijwetenschappen in het profieldeel**

Het vak is een profielkeuzevak in twee profielen:

- Profiel Economie en Maatschappij..
- Profiel Cultuur en Maatschappij.

## **Maatschappijwetenschappen in de toekomst.**

In september 2009 heeft de vervolgcommissie Maatschappijwetenschappen onder leiding van prof. dr. P. Schnabel een adviesrapport uitgebracht aan de minister van OCW.

In 2011-2012 is op pilotscholen in de vierde klas havo en vwo een nieuw programma maatschappijwetenschappen gestart. De projectleiding hiervan berust bij de SLO (zie [www.slo.nl](http://www.slo.nl)).

Een syllabuscommissie van het CvE heeft zowel voor havo als voor vwo een eerste werkversiesyllabus gemaakt op basis van het rapport Schnabel II, waarin de explicitering van het CE-deel van het examenprogramma is opgenomen. In deze syllabi is ook de werkversie van het examenprogramma opgenomen. Der syllabi zijn te vinden op [www.cve.nl](http://www.cve.nl).

In 2013 zal voor het eerst een pilotexamen maatschappijwetenschappen havo op de pilotscholen worden afgenomen in plaats van het reguliere examen.

In 2014 zal voor het eerst een pilotexamen maatschappijwetenschappen vwo op de pilotscholen worden afgenomen in plaats van het reguliere examen

De pilotexamens zijn na afname te vinden op [www.cito.nl](http://www.cito.nl)

## 2. Examenstof van centraal examen en schoolexamen

Voor het examenjaar 2014 geldt voor VWO:

Het centraal examen heeft betrekking op de domeinen A, B, C en F.

Het schoolexamen heeft betrekking op:

- twee van de domeinen D, E, G en H;
- een nog niet gekozen domein uit de domeinen D, E, G en H, dan wel een door het bevoegd gezag vastgesteld domein;
- indien het bevoegd gezag daarvoor kiest: een of meer domeinen of subdomeinen waarop het centraal examen betrekking heeft;
- indien het bevoegd gezag daarvoor kiest: andere vakonderdelen, die per kandidaat kunnen verschillen.

Het examenprogramma bestaat uit de volgende domeinen:

Domein A	Vaardigheden
Domein B	Politieke besluitvorming
Domein C	Massamedia
Domein D	Multiculturele samenleving
Domein E	Mens en werk
Domein F	Criminaliteit en rechtsstaat
Domein G	Milieu en beleid
Domein H	Ontwikkelingssamenwerking

### 3. Specificatie van de globale eindtermen voor het CE

De gewijzigde onderdelen ten opzichte van 2013 zijn gemarkeerd.

#### Domein A Vaardigheden

##### Subdomein A1: Informatievaardigheden

###### 1. De kandidaat kan:

###### 1.1 met betrekking tot een concreet maatschappelijk vraagstuk verschillende typen vragen herkennen en zelfstandig vragen formuleren.

Toelichting

De verschillende typen vragen zijn:

- beschrijvende vragen;
- verklarende vragen;
- evaluatieve vragen.

De kandidaat kan een onderscheid maken tussen een vraagstelling en een hypothese.

###### 1.2 uit bronnenmateriaal over een concreet maatschappelijk vraagstuk bruikbare gegevens selecteren.

Toelichting

De kandidaat kan op basis van vakinhoudelijke kennis gericht informatie c.q. gegevens selecteren uit een overmaat aan informatie. Dit impliceert in het examen dat er sprake moet zijn van informatie van ruime omvang (informatie-selectievraag).

###### 1.3 informatie over een concreet maatschappelijk vraagstuk vanuit gegeven of zelf geformuleerde vragen verwerken en daaruit beredeneerde conclusies trekken.

Toelichting

De kandidaat kan vakinhoudelijke kennis inzetten bij het begrijpen van de informatie en/of het interpreteren van gegevens. Er is in het examen sprake van een zekere overmaat aan informatie en/of een veelheid van gegevens. De informatie en/of de gegevens worden zoveel mogelijk levensecht gepresenteerd. Het uitgangsmateriaal is daarbij vrij omvangrijk (informatie-begripsvraag).

Tevens kan de kandidaat:

- de betrouwbaarheid van informatiebronnen vaststellen door na te gaan waar deze vandaan komt (denk aan bijv. wie is de schrijver?, met welk doel is het geschreven?, de identiteit of formule van het medium) op welke wijze zij is verzameld (denk bijv. aan selectiecriteria, referentiekader) en hoe zij is weergegeven (denk aan bijv. journalistieke principes toepassen als hoor wederhoor, scheiding feiten en commentaar, streven naar objectiviteit, juiste weergave van feiten, citaten, checken van bronnen).  
Van Dale zegt het volgende over het begrip betrouwbaarheid: het feit dat of de mate waarin iemand of iets geloofwaardig is. Betrouwbaar (van persoon): te vertrouwen, waarop men zich verlaten kan. (van inlichtingen, berichten) geloofwaardig: een betrouwbaar boek; van betrouwbare zijde; uit betrouwbare bron. Het begrip betrouwbaarheid heeft betrekking op de vraag of de bron gegevens kan opleveren die als feitelijk juist kunnen worden beschouwd. Let op: bij wetenschappelijk onderzoek wordt gesproken over de betrouwbaarheid van een meting of van een meetinstrument. Dit is de mate waarin het instrument dezelfde uitkomsten geeft wanneer het een tweede keer gebruikt wordt. Hoe sterker de overeenkomst tussen twee onafhankelijk verkregen meetuitkomsten, hoe groter de betrouwbaarheid.
- de representativiteit van informatie vaststellen door meerdere bronnen met elkaar te vergelijken; representativiteit betekent hier: informatiebronnen geven een juist beeld/afspiegeling van de (opvattingen/kenmerken) van een organisatie, van een groep mensen, van een situatie; eventueel iets dat typerend is voor een situatie of tijdvak.

De kandidaat moet zich realiseren dat iets wat ergens beschreven wordt mogelijk een uitzondering kan zijn.

Let op: representativiteit wordt vaak gebruikt in termen van representativiteit van organisaties, van het parlement. Dan heeft het de betekenis van de geschiktheid om namens de leden of de burgers op te treden. Wat betreft de representativiteit van het parlement: de mate waarin de standpunten en het beleid van de gekozen volksvertegenwoordigers overeenkomen met wat de kiezers voor ogen staat.

Bij de onderzoeksvragen komt het begrippenpaar representatieve steekproef voor: dat wil zeggen dat alle personen uit de populatie een gelijke kans hebben om in de steekproef te worden opgenomen / dat wil zeggen deze groep is een dwarsdoorsnede van de totale onderzoekspopulatie.

- de mate van objectiviteit/subjectiviteit van informatie vaststellen; zie de leerstof Massamedia.
- feiten onderscheiden van meningen, van vooroordelen en van stereotypen; zie de leerstof Massamedia.
- aan de hand van de begrippen selectieve perceptie en referentiekader beargumenteren welke factoren een objectieve weergave van de maatschappelijke werkelijkheid in de weg kunnen staan; zie de leerstof Massamedia.
- maatstaven aanleggen voor het zo objectief mogelijk omgaan met informatie: juiste weergave van feiten, citaten e.d. ; meerdere bronnen gebruiken; onbevooroordeeld: onderzoek met open vizier; hoor en wederhoor toepassen / belichting van verschillende kanten; scheiden van feiten en meningen; het feitenmateriaal controleren en bronnen checken; toegankelijk voor doelgroep qua taal, stijl, vorm; herkenbaar als genre (nieuws, achtergrond, analyse, commentaar).
- elementaire statistische informatie interpreteren.
- herkennen dat onderzoeksresultaten een beeld van de werkelijkheid geven, dat mede bepaald wordt door de gehanteerde vraagstelling en de vertaling daarvan in een onderzoeksinstrument.
- met betrekking tot een concreet maatschappelijk vraagstuk een beargumenteerd standpunt formuleren.

In vraagtypen over standpuntbepaling wordt een zeker dilemma geschetst of is sprake van een kwestie waarover op grond van argumenten in principe verschillende meningen mogelijk zijn of waarin verschillende keuzen kunnen worden gedaan. Er is sprake van een situatie die een zekere maatschappelijke herkenbaarheid heeft. Het gaat dus niet om kwesties die alleen voor vakgenoten interessant zijn. Uiteraard moeten kennis van en inzicht in het vak echter nodig zijn om de vraag te beantwoorden. In een centraal examen is uiteraard niet na te gaan of het standpunt dat de kandidaat inneemt ook werkelijk zijn of haar eigen standpunt is. Dat is ook niet relevant, want voor alle vragen geldt dat de mening van de kandidaat op zichzelf niet wordt beoordeeld. De beoordeling richt zich uitsluitend op de kwaliteit van de argumentatie. Deze kwaliteit zal worden beoordeeld vanuit de vakinhoud. In een aantal gevallen kan interne logica van een argumentatie en het plausibel zijn van argumenten ook een rol spelen.

Argumentenvraag: Er wordt een situatie beschreven waarin iemand een bepaald standpunt heeft. De kandidaat moet één of meer argumenten voor en/of tegen dat standpunt noemen. Het is ook mogelijk dat de kandidaat wordt gevraagd om in een tekst argumenten voor of tegen een bepaald standpunt aan te wijzen.

Standpuntvraag: de kandidaat kan een standpunt innemen op basis van één of meer zelf genoemde of herkende argumenten. In de praktijk komt het er bij dit vraagtype op neer dat de kandidaat een bepaald standpunt inneemt en vervolgens de argumenten daarbij formuleert of aanwijst.

Afwegingsvraag/betoogvraag: de kandidaat kan argumenten pro en contra tegen elkaar afwegen en op basis daarvan tot een eigen standpunt komen. De kandidaat moet daarbij zowel argumenten tegen als argumenten voor de revue laten passeren. De afweging moet in tegenstelling tot de standpuntvraag expliciet in het antwoord worden opgenomen. Dit betekent dat de kandidaat aangeeft wat uiteindelijk de doorslag geeft bij de keuze: in feite de norm die hij of zij hanteert. Deze 'norm' op zichzelf wordt niet in de beoordeling betrokken, maar wel de consistentie ervan met de genoemde argumenten en de uiteindelijke keuze. Het geheel van argumentatie, afweging en keuze kan de vorm van een betoog aannemen.



## Subdomein A2: Onderzoeksvaardigheden

### 2. De kandidaat kan een eenvoudig sociaal/wetenschappelijk onderzoek opzetten en uitvoeren over een concreet maatschappelijk vraagstuk en daarbij de benaderingswijzen van maatschappijwetenschappen toepassen.

#### Toelichting

De uitvoering van een eenvoudig (sociaal-wetenschappelijk) onderzoek kan uiteraard alleen in het schoolexamen worden getoetst.

#### In het centraal examen kunnen wel de volgende vaardigheden getoetst worden:

- De kandidaat kan in het kader van een bepaald onderzoek of naar aanleiding van bronnenmateriaal of een vakinhoudelijk begrip/theorie (b.v. de beïnvloedingstheorieën van de massamedia) een vraagstelling of hypothese formuleren of herkennen. Een hypothese is een toetsbare veronderstelling over de werkelijkheid.
- De kandidaat kan een eenvoudig zelfstandige onderzoeksopzet maken, uitgaande van een door de kandidaat opgestelde en beargumenteerde hypothese.
- De kandidaat kan de hoofdlijnen voor de opzet van een sociaal -wetenschappelijk onderzoek formuleren, beoordelen of verbeteren.
- De kandidaat kan conclusies trekken uit onderzoeksgegevens of kan beoordelen of conclusies terecht uit onderzoeksgegevens zijn getrokken.

Bij het toetsen van deze vaardigheden kunnen in het centraal examen VWO de volgende begrippen aan bod komen: verschillende typen vragen (beschrijvende, vergelijkende, evaluatieve, beleidsgerichte vragen), probleemstelling, hypothese, kenmerken en doel van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, eisen aan onderzoeksmethoden als enquête en interview, observatie, experiment, operationaliseren, indicatoren, aselecte steekproef; populatie, controlegroep, betrouwbaarheid, validiteit, relevantie, afhankelijke en onafhankelijke variabele, representativiteit, correlatie, causaliteit, significant, generaliseren, verschil tussen theorie en empirie.

## Subdomein A3: Benaderingswijzen

### 3. De kandidaat kan concrete maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen analyseren en daarbij gebruik maken van de benaderingswijzen van maatschappijwetenschappen:

#### Toelichting

#### Basisbegrippen Maatschappijwetenschappen

De basisbegrippen, die ook een plaats hebben in de domeinen B t/m H, zijn in hun betekenis en in hun toepasbaarheid thema-overstijgend en niet louter themaspecifiek. Kandidaten kunnen deze begrippen dus niet alleen in de context van een examendomein gebruiken, maar ook toepassen in andere contexten c.q. in de benaderingswijzen van maatschappijwetenschappen bij de analyse van maatschappelijke problemen of verschijnselen.

Een begrip is vaak bij meerdere benaderingswijzen ondergebracht.

#### 3.1 De politiek-juridische benaderingswijze

- een korte beschrijving geven van aard, omvang en ontstaansgeschiedenis van een maatschappelijk vraagstuk en uitleggen waarom het vraagstuk een sociaal en politiek probleem is;
- beschrijven welk beleid c.q. welke regelgeving door de overheid is ontwikkeld;
- in het overheidsbeleid politiek-ideologische visies en belangen herkennen;
- van betrokken groeperingen aangeven welke mogelijkheden zij hebben om het beleid te beïnvloeden en herkennen welke mogelijkheden zij daadwerkelijk benutten.
- ten aanzien van een maatschappelijk vraagstuk onderstaande begrippen kunnen toepassen.

### **Basisbegrippen ten aanzien van de politiek-juridische benaderingswijze**

Actie- en pressiegroepen; algemeen belang; barrièremodel / -benadering; belangen; belangengroepen; burgerlijke ongehoorzaamheid; christendemocratie; collectieve goederen; compromis; confessionalisme; conflict, constitutionele monarchie; democratie; democratisering; emancipatie; gedecentraliseerde eenheidsstaat; gelijkheid; gelijkwaardigheid; gezag; grondrechten; grondwet; identiteit; ideologie; individualisering; individuele vrijheid; indoctrinatie; internationalisering; liberalisme; links-rechts; lobby; macht; machtsmiddelen; machtsverhouding; manipulatie; marktdenken; massamedia; mensenrechten; norm; ontkerkelijking; ontzuiling; overheid; overheidsbeleid; parlementaire democratie; particulier initiatief; pluriformiteit; poldermodel, politieke agenda, politieke cultuur, politiek probleem; politiek; politieke grondrechten / vrijheidsrechten; politieke partijen; politieke stroming; politiek systeem; populisme, pragmatisch, pressiegroepen; (democratische) rechtsstaat; regeerakkoord; representatie; representativiteit; secularisering; sociaaldemocratie; sociale grondrechten; sociaal probleem, staat; systeembenadering; verzorgingsstaat; vrije markteconomie; waarde.

### **3.2 De sociaaleconomische benaderingswijze**

- van de betrokken groeperingen aangeven welke belangen zij hebben, c.q. nastreven;
- herkennen in hoeverre de nagestreefde belangen en ideologische oriëntaties samenhangen met de sociale en economische posities van de betrokken groeperingen;
- de sociaaleconomische / maatschappelijke oorzaken aangeven van het maatschappelijke vraagstuk;
- financieel-economische belangen of financiële aspecten erbij betrekken/herkennen;
- ten aanzien van een maatschappelijk vraagstuk onderstaande begrippen kunnen toepassen.

### **Basisbegrippen ten aanzien van de sociaaleconomische benaderingswijze**

Arbeidsmarkt, arbeidsverdeling; arbeidsverhouding; belang; belangenorganisatie; collectieve goederen, commercialisering, duurzame ontwikkeling, gemengde economie; informatiemaatschappij; internationalisering / globalisering; liberalisering, klasse, maatschappelijke / sociale ongelijkheid; maatschappelijke positie; marktmechanisme; particulier initiatief; planeconomie; postindustriële samenleving, privatisering, sociale mobiliteit; sociale stratificatie; sociale / maatschappelijke structuur; vrijemarkteconomie; vrije ondernemingswijze productie; marktdenken.

### **3.3 De sociaal-culturele benaderingswijze**

- van de betrokken groeperingen aangeven welke opvattingen zij hebben over de aard, de oorzaken van het maatschappelijk vraagstuk en het gewenste beleid;
- in de opvattingen van betrokken groeperingen normatieve uitgangspunten herkennen en deze in verband brengen met ideologische en levensbeschouwelijke oriëntaties.
- ten aanzien van een maatschappelijk vraagstuk onderstaande begrippen kunnen toepassen.

### **Basisbegrippen ten aanzien van de sociaal-culturele benaderingswijze**

Acculturatie; assimilatie; beeldvorming; censuur; cultureel kapitaal; cultureel relativisme; cultureel universalisme; cultuur; democratisering; deviant gedrag; discriminatie; dominante cultuur; emancipatie; ethnocentrisme; globalisering / internationalisering; klassieke en sociale grondrechten; identiteit; ideologie; individualisering; informatiemaatschappij; integratie; internalisatie; manipulatie; marktdenken; massamedia; massacommunicatie; mediaframe; mediahype; medialogica; mediatisering; mensenrechten / grondrechten; minderheidsvorming; multiculturele samenleving; nature-nurture-debat; norm; objectiviteit; ontkerkelijking; ontzuiling; pluriformiteit; pluriforme samenleving; politieke stroming; referentiekader; rol; rolpatronen; secularisering; selectieve perceptie; self-fulfilling prophecy; sociale cohesie; sociale controle; socialisatie; socialisatoren; stereotype(ring); subcultuur; subjectiviteit; verzuiling; vooroordeel; waarde.

### **3.4 De veranderings- en vergelijkende benaderingswijze**

- maatschappelijke ontwikkelingen / veranderingen in verband brengen met het maatschappelijk vraagstuk, overheidsbeleid en in opvattingen van betrokken groeperingen;
- verschillende aspecten van het vraagstuk vergelijken met die in andere samenlevingen;
- ten aanzien van een maatschappelijk vraagstuk onderstaande begrippen kunnen toepassen.

#### **Basisbegrippen ten aanzien van de veranderings- en vergelijkende benaderingswijze**

democratisering; commercialisering, cultureel relativisme; cultureel universalisme; emancipatie, duurzame ontwikkeling, globalisering / internationalisering; individualisering; industrialisering, liberalisering; modernisering; mensenrechten; privatisering; rationalisering; secularisering; technologische / ict-ontwikkeling / digitalisering; ontzuiling; verzuiling.

## **Domein B Politieke besluitvorming**

### **Subdomein B1: Politieke structuren**

#### **4. De kandidaat kan de structuur van het Nederlandse stelsel van politieke besluitvorming en die van andere stelsels typeren**

##### **Het Nederlandse politieke stelsel en de functionering**

###### **4.1 Politiek en beleid**

Er bestaat geen overeenstemming over het begrip politiek. Begrippen die vaak terugkomen in de definities van politiek zijn macht, invloed, conflict, besluitvorming, belangen, beleid, overheid, staat, waarden, verdeling, systeem en verandering.

Het begrip politiek komt tot uitdrukking in een benadering van politiek die in deze eindtermen centraal staat: de systeembenadering. In een systeembenadering wordt politiek voorgesteld als het proces van omzetting van verlangens, wensen en eisen vanuit de omgeving in bindende besluiten voor een samenleving. Dat proces gaat gepaard met conflicten, die weer samenhangen met botsende belangen. De uitkomst van die conflicten is bepalend voor het antwoord op de vraag wie wat krijgt. Zie subdomein B2.

Politieke besluitvorming is gericht op het oplossen van politieke problemen, die zich veelal kenmerken door verdelingsvraagstukken en vraagstukken van openbare orde. Een politiek probleem is een situatie die mensen ongewenst vinden en die ze (mede) door middel van overheidsingrijpen veranderd willen zien. Er is, met andere woorden, overheidsbeleid nodig om het probleem op te lossen. Problemen die de aandacht krijgen van burgers en van maatschappelijke groeperingen vormen de publieke agenda. De politieke agenda is dan een lijst van problemen op de publieke agenda die aandacht krijgen van de beleidsmakers, zie subdomein B2.

Een definitie van politiek die veel aandacht heeft gekregen in de internationale literatuur en die hier als uitgangspunt wordt genomen is die van David Easton: politiek is de gezaghebbende toedeling van waardevolle (materiële en immateriële) zaken voor een samenleving (inkomen, zekerheid, zorg, onderwijs en dergelijke). Bij deze toedeling gaat de strijd om beantwoording van de vraag: wie krijgt wat, waar, wanneer en in welke vorm. Gezaghebbend wil zeggen dat deze toedeling legitiem gebeurt; dat wil zeggen: door de overheid die gerechtigd is beslissingen te nemen, waar men zich aan te houden heeft. Voor een gezaghebbende toedeling van waarden is het nodig overheidsbeleid te ontwikkelen. De gezaghebbende toedeling van waardevolle zaken voor de samenleving ofwel het maken van overheidsbeleid is een kenmerkend karakteristiek waarmee het politiek systeem zich kan onderscheiden van andere systemen. Zie verder subdomein B2.

Overheidsbeleid is in het dagelijks spraakgebruik alles wat de overheid doet: de genomen besluiten en de getroffen maatregelen van de overheid. Ter onderscheiding van de begrippen beleid en politiek beschouwt men het laatste vaak als de strijd die voorafgaat aan de beslissing: politiek is de strijd om beleid.

Een wetenschappelijke definitie van beleid: een politiek bekrachtigd plan, waarin gekozen doelen en het inzetten van middelen in een bepaalde tijdsvolgorde zijn vastgelegd.

###### **4.2 Staat en overheid**

Het begrip staat omvat vier kenmerken:

Een soevereine macht (1) die regeert over een groep mensen (2) op een bepaald grondgebied (3) en die daarbij het geweldsmonopolie bezit.(4) Het begrip overheid verwijst naar die soevereine macht, die uitgeoefend wordt door een regering (staatshoofd en ministers) met behulp van een

ambtenarenapparaat (dit slaat op de landelijke overheid). In het proces van staatsvorming valt een ontwikkeling waar te nemen in de richting van een democratische rechtsstaat.

Het begrip rechtsstaat: een staat waarin rechten en verplichtingen van de inwoners zijn vastgelegd, rechten en verplichtingen die de inwoners tot burgers maken. Enerzijds beperken de burgerrechten de mogelijkheden van de staat in te grijpen in het bestaan van de burgers, anderzijds schept het bezit van die rechten vrijheden, beperkingen en verantwoordelijkheden voor de burgers met betrekking tot het maatschappelijk verkeer.

### **4.3 (Politieke) macht en gezag**

Macht is het vermogen het gedrag van anderen, desnoods tegen hun wil, te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden. Politieke macht is het vermogen de politieke besluitvorming te bepalen.

Het begrip gezag wordt meestal gebruikt voor situaties waarin mensen de zeggenschap van anderen als legitiem accepteren.

Machtsbronnen / machtsbases zijn onder andere: de wet / wettelijk gezag; rechten / formele bevoegdheden; steun onder andere aantal kiezers / achterban; kennis / deskundigheid; geld / vermogen / bezit; persoonlijkheid / charismatisch gezag; sleutelposities bij overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven; geweld (NB: in een rechtsstaat is dit een monopolie van de overheid)

Gegeven de verschillende machtsbronnen zijn macht en invloed ongelijk verdeeld.

### **4.4 Hoofdtaken van de overheid in de Nederlandse samenleving**

De overheid zorgt voor een aantal goederen en diensten die van algemeen belang geacht worden, die moeilijk via de markt kunnen worden aangeboden, maar in principe voor iedereen beschikbaar moeten zijn. De overheid is nodig voor het ontwikkelen en in standhouden van collectieve goederen. Een collectief goed is een goed waarvan ieder gebruik maakt of kan maken.

In de tegenwoordige samenleving worden de meeste collectieve goederen (ook publieke goederen genoemd) gerealiseerd doordat mensen verplicht zijn eraan bij te dragen. Ze betalen belasting aan de staat. De staat verschaft daarmee vervolgens allerlei collectieve goederen.

Het gaat met name om :

- het garanderen van de openbare orde en veiligheid;
- het onderhouden van goede buitenlandse betrekkingen;
- het scheppen van werkgelegenheid, sociale zekerheid, goede arbeidsomstandigheden, infrastructuur en een voorspoedig economisch klimaat;
- welzijn, onderwijs, volksgezondheid, kunst en dergelijke op sociaal-cultureel gebied.

De democratische rechtsstaat heeft zich gedurende (vooral) de tweede helft van de twintigste eeuw ontwikkeld tot een verzorgingsstaat.

Kandidaten zijn in staat om naar aanleiding van de actuele discussies over de rol die de overheid in de maatschappij speelt of hoort te spelen, een standpunt te bepalen over de vraag hoe de rollen van overheid en markt/particulier initiatief verdeeld behoren te zijn. Hierbij zijn ze in staat politieke waarden of beginselen te betrekken, zoals verwoord door de belangrijke politieke stromingen.

### **4.5 Structuur van het Nederlandse stelsel van politieke besluitvorming**

Nederland maakt samen met Aruba, Curacao en Sint-Maarten deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het openbaar bestuur in Nederland kent vier bestuurslagen:

- Europese Unie (waaraan de Nederlandse staat bepaalde bevoegdheden heeft overgedragen)
- rijksoverheid
- provincie
- gemeente

De bevoegdheden van en ten opzichte van de EU zijn vastgelegd in verdragen; de onderlinge verhouding van de overige drie bestuurslagen zijn vastgelegd in de grondwet.

Algemeen grondwettelijk beginsel is dat van 'autonomie en medebewind': lagere overheden genieten een beperkte zelfstandigheid (zichtbaar in bijv. Gemeentelijke Verordeningen), staan onder toezicht van hogere overheden en worden geacht besluiten van een hogere overheid loyaal uit te voeren (zichtbaar in bijv. uitvoering door gemeente van Wet Werk en Bijstand). De relatieve zelfstandigheid van lagere overheden maakt van Nederland een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'.

#### **4.6 Nederland is een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel**

Het begrip monarchie geeft aan dat er sprake is van erfelijk koningschap, ter onderscheiding van een republiek, waarin het staatshoofd wordt gekozen (via rechtstreekse verkiezingen door het volk, of door de leden van de volksvertegenwoordiging).

Het begrip constitutionele monarchie geeft aan dat het koningschap steunt op de grondwet of Constitutie, waarin vermeld staat dat alleen de ministers verantwoordelijk zijn; de monarch is gebonden aan de grondwet.

Het begrip parlementair stelsel houdt in dat ministers en/of het kabinet het vertrouwen van een meerderheid van de volksvertegenwoordiging moeten hebben en dat de volksvertegenwoordiging medewetgevende macht heeft.

In een constitutionele monarchie heeft de Koning de functie van staatshoofd, terwijl de feitelijke politieke besluiten worden genomen door kabinet en volksvertegenwoordiging. Als lid van de regering heeft de Koning heeft een zeer beperkte politieke invloed. De publieke rol van het staatshoofd in een parlementaire democratie is overwegend ceremonieel, maar met name bij de kabinetsformatie kon het staatshoofd enige invloed uitoefenen (in 2012 heeft de Tweede Kamer besloten dat het staatshoofd vrijwel geen rol meer vervult bij de kabinetsformatie, zie 5.5).

#### **4.7 Nederland is een parlementaire democratie**

Kenmerken van een parlementaire democratie:

- ministers zijn verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging; het kabinet voert beleid op basis van het vertrouwen van (een meerderheid van) de volksvertegenwoordiging;
- principiële gelijkwaardigheid van alle burgers / rechtsgelijkheid van alle burgers wordt gerealiseerd;
- algemeen kiesrecht;
- de macht van de overheid wordt gelegitimeerd door vrije en geheime verkiezingen; de verkiezingen vinden periodiek plaats;
- er is sprake van een representatiedemocratie of indirecte democratie, dat wil zeggen dat het volk wordt vertegenwoordigd door een volksvertegenwoordiging, die via vrije en geheime verkiezingen wordt gekozen;
- de besluitvorming vindt plaats bij meerderheid der stemmen;
- in een democratie wordt rekening gehouden met de rechten / belangen van minderheden;
- Nederland is een democratische rechtsstaat. Democratisch, omdat de macht door of namens het volk wordt uitgeoefend en rechtsstaat, omdat de macht van de overheid aan banden is gelegd ter bescherming van individuele vrijheden. Zie 4.9;
- er is pluriformiteit van informatie voorzieningen, persvrijheid / vrijheid van meningsuiting en erkenning van andere grondrechten, zie 4,9 en 5.15.2 en C3 (8.1-8.5).
- de Nederlandse parlementaire democratie kent een tweekamerstelsel.

#### **4.8 De structuur van de provinciale en gemeentelijke overheid**

##### *Provincie*

Commissaris van de Koning (benoemd door de Kroon) en Gedeputeerde Staten (Gedeputeerde Staten worden gekozen door, maar niet per se uit de Provinciale Staten en maken daar na verkiezing geen deel meer van uit) zijn verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur;

Provinciale Staten, om de 4 jaar rechtsreeks gekozen, vormt de provinciale volksvertegenwoordiging.

##### *Gemeente*

Burgemeester (benoemd door de Kroon) en College van Burgemeester & Wethouders (wethouders worden gekozen door, maar niet perse uit de Gemeenteraad en maken daar na verkiezing geen deel

meer van uit) zijn verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur. Gemeenteraad, om de 4 jaar rechtsreeks gekozen, vormt de gemeentelijke volksvertegenwoordiging. Zie ook B 5.6.

#### **4.9 Nederland is een (democratische) rechtsstaat**

Basis van de rechtsstaatgedachte is de bescherming van burgers tegen de willekeur van de overheid. Het optreden van de overheid dient gebaseerd te zijn op wet en recht.

Kenmerken van een rechtsstaat:

- er is sprake van klassieke / politieke grondrechten: gelijkheid van alle burgers voor de wet, recht op een eerlijk proces, vrijheid van meningsuiting, persvrijheid, vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en scheiding van kerk en staat, vrijheid van vergadering en betoging, van het oprichten van verenigingen en politieke partijen, het petitierecht; er is sprake van actief en passief kiesrecht; er zijn sociale grondrechten, zoals de vrije keuze van arbeid, aanspraak op sociale zekerheid en recht op onderwijs;
- er is een grondwet, die een garantie bevat van de grondrechten en de regels volgens welke de onderdelen van het staatsbestel worden samengesteld, functioneren en zich tot elkaar en de burgers verhouden;
- er kan geen bevoegdheid worden uitgeoefend zonder grondslag in de grondwet (legaliteitsbeginsel); niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op uitoefening controle bestaat;
- de rechterlijke macht is onafhankelijk van de wetgevende en de uitvoerende macht
- het bestuur van het land berust op de wetten (legaliteitsbeginsel);
- er is openbaarheid van bestuur.

Zie ook domein F, Criminaliteit en Rechtsstaat en daarvan subdomein F2, de Rechtsstaat.

Kandidaten kunnen voorbeelden geven van het feit dat in Nederland de machtenscheiding niet consequent is doorgevoerd en dat sprake is van verstrengeling van uitvoerende en wetgevende macht.

#### **4.10 Nederlands kiesstelsel; evenredige vertegenwoordiging**

Kenmerken van een stelsel met evenredige vertegenwoordiging:

- aantal zetels dat een partij behaalt, is evenredig met het landelijk op die partij uitgebrachte aantal stemmen;
- kleine partijen maken een goede kans op het veroveren van een of meer zetels in de volksvertegenwoordiging;
- meerpartijstelsel maakt vrijwel altijd coalitievorming nodig.

Kenmerken meerderheidsstelsel of districtenstelsel:

- evenveel districten als zetels; elk district vaardigt één volksvertegenwoordiger af;
- wie de meeste stemmen haalt in een district, verovert de zetel, of wie de absolute meerderheid haalt verovert de zetel (zodat vaak een tweede ronde nodig is tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen uit de eerste ronde);
- tendeert naar het ontstaan van een tweepartijstelsel, zoals in het Verenigd Koninkrijk of de VS.

Kenmerkend voor een meerderheidsstelsel:

- relatief sterke binding tussen kiezers - gekozenen;
- de band tussen individuele volksvertegenwoordiger en zijn district bedreigt fractiediscipline en leidt daardoor soms tot politieke verlamming;
- door tendens naar een tweepartijstelsel neemt de duidelijkheid voor kiezers toe;
- politieke steun voor kleine partijen komt niet tot uitdrukking in de volksvertegenwoordiging.

Kenmerkend voor een stelsel van evenredige vertegenwoordiging:

- relatief zwakkere binding kiezer – gekozenen;
- kleine politieke groeperingen maken goede kans op zetels;

- door de veelheid van partijen onduidelijkheid voor kiezers.

In Nederland wordt al geruime tijd gedacht aan wijzigingen van het kiesstelsel, bijvoorbeeld de schepping van een mengvorm van beide stelsels om zo de politieke betrokkenheid van burgers te vergroten.

Nederland heeft in het verleden een meerderheidsstelsel gekend. Een restant daarvan is nog zichtbaar op het stembiljet op het scherm van de stemcomputer: kiezers stemmen in Nederland op personen. De relatief geringe binding tussen kiezer en gekozene in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging komt daarbij tot uiting dat de lijsttrekkers het overgrote merendeel van de stemmen krijgen en de rest van kandidaten op de lijst maar een fractie van de kiesdeler.

Het kiezen van een andere kandidaat dan de lijsttrekker op de kieslijst van een politieke partij wordt een voorkeursstem genoemd. Soms voeren kandidaten die door hun partij op een lage, onverkiesbare plaats op de kieslijst zijn gezet, met succes een voorkeurstemmen campagne.

#### **4.11 Verschil tussen representatie en representativiteit**

Representatie: een systeem (procedure) waarin (waarmee) burgers vertegenwoordigers kiezen, die besturen en beleid ontwikkelen overeenkomstig de ideeën en wensen van de kiezers.

Een democratie waarin burgers vertegenwoordigers kiezen noemen we een representatiedemocratie of indirecte democratie. In de Oudheid was in Athene enige tijd sprake van een directe democratie: burgers met stemrecht kwamen op het centrale plein bijeen, debatteerden of hoorden debatten aan en brachten vervolgens hun stem uit, waarna het halen van een meerderheid beslissend was.

Representativiteit: De mate waarin standpunten en het beleid van gekozen vertegenwoordigers overeenkomen met wat de kiezers voor ogen staat. Idealiter resulteert representatie in een hoge mate van representativiteit. De praktijk is echter anders.

Hoewel volksvertegenwoordigers namens de kiezers in bijvoorbeeld de Tweede Kamer zitten (ze representeren de kiezers) zijn hun beslissingen niet altijd in overeenstemming met wat de meerderheid van de kiezers wil (de beslissingen zijn dan niet representatief).

In het Nederlandse politieke systeem doen zich met betrekking tot dit gebrek aan representativiteit de volgende knelpunten voor:

- partijen vertegenwoordigen niet altijd op alle beleidspunten de ideeën van hun electoraat. Burgers kiezen meestal voor een partij op basis van een beperkt aantal - in het oog springende - programmapunten;
- geringe communicatie tussen kiezer en gekozene;
- de participatie van burgers in het politieke besluitvormingsproces is ongelijk en vaak beperkt;
- een deel van de burgers voelt zich niet vertegenwoordigd door (de) politieke partijen.

Gevolg: ontstaan van nieuwe sociale bewegingen, c.q. nieuwe politieke partijen, bijvoorbeeld de Lijst Pim Fortuyn in 2002 en Partij voor de Vrijheid (PVV) in 2006 en Trots op Nederland in 2009. Zie ook subdomein B2 over knelpunten in de politieke besluitvorming en domein C, Massamedia.

De kandidaat kan de rol van de media bij de opkomst van nieuwe partijen benoemen.

#### **4.12 Verschillen tussen een parlementair en een presidentieel stelsel**

Parlementair stelsel:

De regering komt voort uit de volksvertegenwoordiging / parlement. De regering kan niet regeren zonder het vertrouwen van de (meerderheid van de) direct gekozen volksvertegenwoordiging (bijv. Tweede Kamer, Lagerhuis, Bondsdag). Er is een onderscheid tussen staatshoofd en politiek verantwoordelijke regeringsleider.

Presidentieel stelsel:

Voornaamste voorbeeld vormen de Verenigde Staten. De president heeft de uitvoerende macht en is gekozen door het volk. Hij is zowel staatshoofd als hoofd van zijn regering. Hij benoemt en ontslaat ministers, die in eerste instantie dan ook aan de president verantwoording schuldig zijn en niet, zoals in



ons stelsel, aan de volksvertegenwoordiging. De president heeft niet het zogeheten ontbindingsrecht; dat wil zeggen: hij kan de volksvertegenwoordiging (dit is het bicamerale Congres dat bestaat uit twee kamers: de Senaat en het Huis van Afgevaardigden), niet naar huis sturen. Evenmin kan de volksvertegenwoordiging de president naar huis sturen (het Congres kan slechts een procedure starten om leden van de uitvoerende macht, waaronder de president, uit het ambt te zetten indien ze de grondwet hebben geschonden).

Het Amerikaanse politieke stelsel kenmerkt zich door een strikte scheiding van de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. De volksvertegenwoordiging is geheel onafhankelijk van de regering.

## **Subdomein B2: Actoren in het proces van politieke besluitvorming**

### **5. De kandidaat kan beleids- en besluitvormingsprocessen analyseren met behulp van diverse modellen van het politieke proces en de rol van diverse actoren in het politieke proces.**

#### **5.1 Begrippen: politiek systeem, omgeving, invoer, omzetting, uitvoer en terugkoppeling**

Het politieke systeem kan worden onderscheiden van andere maatschappelijke subsystemen, zoals het economische systeem. Binnen het politieke systeem vindt politieke besluitvorming plaats. Het politieke systeem: het geheel van betrekkingen, waardoor opvattingen, verlangens en eisen van individuen, groepen en instellingen in bindende beslissingen worden omgezet. In het politieke systeem opereren behalve het openbaar bestuur onder meer burgers, belangengroepen / pressiegroepen, politieke partijen, de volksvertegenwoordiging, de media, adviesorganen, planbureaus, de departementen / ambtenaren en de rechterlijke macht.

In het systeemmodel van het politieke proces worden de volgende fasen onderscheiden:

- invoer / input: de eisen / wensen die vanuit de samenleving naar voren worden gebracht en de steun die maatschappelijke groepen geven aan (onderdelen van) het politieke systeem;
- omzetting of conversie: de omzetting van eisen / steun in politieke besluiten;
- uitvoer / output: de politieke besluiten en de uitvoering ervan;
- terugkoppeling of feedback: reacties van de samenleving op politieke besluiten. Deze reacties kunnen weer aanleiding zijn voor nieuwe invoer. In deze fase past ook de evaluatie van het beleid. Van invloed op al deze fasen is de zogeheten omgeving van het politieke systeem: kenmerken van de eigen samenleving en de relaties van Nederland met andere landen / staten.

Kandidaten zijn bekend met de schematische voorstelling van het politieke systeem, zoals opgenomen in de bijlage.

#### **5.1.1 De omgeving van het Nederlandse politieke systeem en de invloed op de politieke besluitvorming**

In de omgeving van het politieke systeem zijn te onderscheiden:

- onder andere demografische, ecologische, culturele, economische, technologische en sociale aspecten en ontwikkelingen in Nederland zelf; deze factoren kunnen de mogelijkheden voor het overheidsbeleid beperken of verruimen (bijvoorbeeld het beschikken over aardgas; individualisering; vergrijzing, sociale ongelijkheid en hoe die wordt ervaren, sociale cohesie en hoe die wordt ervaren);
- daarnaast zijn relaties van Nederland met andere landen / staten van invloed op het politieke systeem. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het lidmaatschap van de Verenigde Naties, Europese Unie, NAVO, en dergelijke, maar ook aan andere externe politieke en/of culturele betrekkingen. De ruimte voor eigen Nederlands beleid kan door deze relaties verminderen als bevoegdheden aan andere organisaties worden overgedragen. Ook economische ontwikkelingen zoals veranderingen van de wereldhandel zijn van invloed op de politieke besluitvorming. Zie verder subdomein B4.

### **5.1.2 De invoer (input) van het Nederlandse politieke systeem**

De invoer in het politieke systeem kan onderscheiden worden in enerzijds eisen voor nieuwe beleidsmaatregelen en/of veranderingen in het politieke systeem, anderzijds kan het steun zijn voor het bestaande beleid of steun voor het bestaande systeem.

Eisen worden op uiteenlopende manieren onder de aandacht gebracht van en door het publiek en de vertegenwoordigers van het politieke systeem. Dit gebeurt via de massamedia, in partij- en verkiezingsprogramma's, bijeenkomsten van politieke partijen, demonstraties, etc. Belangrijk is daarbij de rol van de massamedia. Individuen, belangengroepen, politieke partijen, massamedia, eventueel ook individuele politici zijn de zogenaamde poortwachters / sluiswachters. Deze bepalen welke eisen op de publieke agenda en de politieke agenda komen.

Uiteraard kunnen de verschillende maatschappelijke eisen en wensen tegenstrijdig zijn.

Eisen kunnen ook betrekking hebben op het functioneren van het systeem, bijvoorbeeld kritiek op veronderstelde 'achterkamertjespolitiek' of pleiten voor een gekozen minister-president.

Steun kan worden onderscheiden in actieve en passieve steun voor het beleid of het functioneren van het systeem in het algemeen. Actieve steun komt onder andere tot uitdrukking in stemgedrag, actief lidmaatschap van een politieke partij, inbreng van burgers of groepen in de publieke discussie. Passieve steun betekent dat burgers besluiten en acties van de overheid accepteren en ook geen behoefte hebben aan massaal protest of actie tegen de manier waarop de besluiten worden genomen. Passieve steun komt tot uitdrukking in het ontbreken van vormen van participatie of protest en het stilzwijgend accepteren van regels en besluiten.

### **5.1.3 Omzetting van eisen in beleid**

De omzetting van eisen / wensen in overheidsbeleid (conversie) verloopt in de volgende fasen:

- a. Politieke agendavorming: politici en beleidsmakers - ministers en parlementsleden - zijn bereid om problemen uit de samenleving aan te pakken. Of een maatschappelijk probleem op de politieke agenda komt, hangt mede af van de vraag of:
  - de situatie als ongewenst wordt ervaren door een groot aantal / groepen mensen (al of niet georganiseerd);
  - de negatief beoordeelde situatie hevige emoties oproept of vaak voorkomt;
  - de situatie als veranderbaar wordt beschouwd en het probleem dus in principe oplosbaar wordt geacht;
  - eisen langs de zogeheten poortwachters / sluiswachters komen, zie subdomein B3;
  - er voldoende ruimte is op de politieke agenda; er moeten vaak prioriteiten gesteld worden.
- b. Beleidsvoorbereiding: het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen over het te voeren beleid; er worden soms ook alternatieven opgesteld; bij politieke besluitvorming moet rekening worden gehouden met het verschijnsel dat de eisen en de belangen vaak tegenstrijdig zijn en niet alle tegelijkertijd gehonoreerd kunnen worden; ook zijn vaak compromissen nodig.
- c. Beleidsbepaling: het nemen van beslissingen over de inhoud van het te voeren beleid.

### **5.1.4 Uitvoer (output) van het politieke systeem**

De uitvoer bestaat uit politieke besluiten en andere maatregelen of handelingen, die het resultaat zijn van de omzetting van eisen / wensen en steun. Besluiten zijn: wetten, algemene maatregelen van bestuur, beschikkingen en koninklijke besluiten. De uitvoer kan ook bestaan uit maatregelen of handelingen zoals bijvoorbeeld: regelgeving, nota's, het al of niet afleggen van staatsbezoeken. Het uitvoeren (of niet-uitvoeren) van beleid gebeurt veelal door ambtenaren.

### **5.1.5 Politieke besluitvorming is doorgaand proces**

Beleidsvorming is een doorgaand proces, waarin een besluit geen definitief eindpunt vormt. Er vindt met andere woorden voortdurend terugkoppeling of feedback plaats. Het met behulp van beleid succesvol oplossen van een probleem kan ongewenste neveneffecten hebben, zozeer dat nieuwe problemen ontstaan.

Voorbeelden kunnen dus betrekking hebben op reacties vanuit de samenleving op genomen besluiten of overheidshandelingen. Ook beleidsevaluatie is een voorbeeld van feedback.

### 5.1.6 Actoren bij politieke (besluitvormings)processen

Invoer: individuen, politieke partijen, maatschappelijke groeperingen waaronder belangengroepen / pressiegroepen, sociale bewegingen, maatschappelijke organisaties en massamedia.

Conversie: ambtenaren, adviesorganen en planbureaus bij beleidsvoorbereiding, regering en volksvertegenwoordiging formeel bij de beleidsbepaling, maar feitelijk hebben alle politieke actoren een aandeel in het bepalen van het regeringsbeleid.

Uitvoer: regering en ambtenaren bij beleidsuitvoering.

Terugkoppeling: zie invoerfase. Maar ook: volksvertegenwoordiging en regering bij beleidsevaluatie.

### 5.1.7 Enkele kanttekeningen bij een systeembenadering als model van politieke besluitvorming

- Een model is NIET een schematische, sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, maar een schematische, vereenvoudigde weergave van een THEORIE over de werkelijkheid. Zo ook het politieke systeemmodel. Bij die theorie kunnen kanttekeningen geplaatst worden.
- Het systeemmodel is geschikt om besluitvorming te analyseren. Het systeemmodel suggereert logische opeenvolgende fasen, maar in de werkelijkheid hoeft het besluitvormingsproces niet altijd te beginnen met een publieke discussie. Regering en/of politieke partijen kunnen bijvoorbeeld met voorstellen komen waarover daarna pas publieke discussie ontstaat.
- Het model laat onvoldoende zien dat bij het functioneren van het systeem politieke machtsverhoudingen en botsende belangen en ideeën een belangrijke rol spelen, met name in de invoer- en conversiefase.
- Het gebruiken van dit analysemodel kan ertoe leiden dat eenzijdig de nadruk komt te liggen op het politieke proces. Daardoor dreigt de aandacht voor de inhoud van politieke besluitvorming naar de achtergrond te geraken.

### 5.2 Het proces van politieke besluitvorming ingedeeld in fasen (ook wel barrièremodel van het politieke proces genoemd). Zie schema in de bijlage achter de explicitering van domein B.

Of een maatschappelijk probleem aandacht krijgt van politieke partijen en leidt tot overheidsbeleid, hangt af van de uitkomst van strijd tussen mensen en groeperingen met tegengestelde belangen en opvattingen. Verschillen in macht zijn daarop van invloed.

De (belangen-)strijd speelt zich af in verschillende fasen van het proces van politieke besluitvorming, die als barrières / drempels kunnen worden beschouwd. Die strijd gaat om (het passeren van deze drempels):

1. (H)erkennen / (h)erkend krijgen van problemen, wensen of behoeften als politieke problemen.  
Meest betrokkenen: particulieren, pressiegroepen, politieke partijen, massamedia.  
Vergelijk de aanvoerfase van het systeemmodel en het proces van agendavorming.
2. De afweging van wensen of behoeften/ toekennen van een hoge prioriteit aan een politiek probleem.  
Meest betrokkenen: politieke partijen, parlement, regering, ambtenaren.  
Vergelijk conversiefase van het systeemmodel.
3. Beslissen over (de noodzaak van) beleidsmatige oplossing van problemen.  
Betrokkenen: parlement, regering.  
Vergelijk conversiefase van het systeemmodel.
4. Besluiten uitvoeren.  
Betrokkenen: ambtenaren, onder verantwoordelijkheid van minister(s).

### 5.3 Visies over de politieke macht in onze samenleving

Visies op machtsverdeling in een democratie:

- klassieke democratie-theorie / participatie-democratie-theorie. De burgers nemen actief deel aan de politieke meningsvorming en besluitvorming. Burgers zijn politiek gelijkwaardig, in die zin dat ze allen actief en passief kiesrecht hebben en allen gelijke toegang hebben tot een openbaar ambt of publieke functie. Actieve deelname van burgers veronderstelt dat ze goed op de hoogte (moeten)

zijn van politieke zaken. Onderzoek heeft aangetoond dat de eis van actieve participatie in de besluitvorming weinig realistisch is;

- representatiedemocratie: de macht is in handen van politieke functionarissen, die hun positie te danken hebben aan de uitslag van verkiezingen. De vertegenwoordigers van partijen en belangengroepen doen in de strijd met elkaar een beroep op de kiezers. Burgers kiezen representanten die voor en namens hen de politieke besluiten nemen. Met andere woorden, niet de kiezers, maar professionele politici beslissen over belangrijke maatschappelijke zaken;
- pluralistisch model van democratie: de moderne samenleving bestaat uit een veelheid van maatschappelijke groepen die allemaal verschillende belangen vertegenwoordigen. Daarmee wordt verzekerd dat in de samenleving een zekere spreiding van macht is. Sleutelbegrippen in deze democratieopvatting zijn deling van macht over verschillende groepen en open toegang tot het proces van politieke besluitvorming. Het pluralistisch model is een voortzetting en ook een aanvulling op de representatie-democratie-theorie. Ook in de pluralistische theorie gaat het om strijd tussen de politieke leiders en om de gunst van de kiezers. De aanvulling zit in de mogelijkheid van de burger om actief deel te nemen in politieke partijen, belangengroepen en maatschappelijke organisaties en de spreiding van macht die dit tot gevolg heeft;
- elitetheorie: er is een machtselite, die sleutelposities inneemt op sociaaleconomisch en politiek terrein. Veel macht en invloed zijn geconcentreerd in grote instituties / organisaties waartegen de macht van regering en parlement nauwelijks opgewassen is. Omdat de economische, politieke, bureaucratische (en militaire in andere landen) instituties een enorme groei hebben doorgemaakt, hebben ze in hoge mate politieke macht verworven;

Bij elk van deze visies kun je de vraag stellen of ze alleen maar descriptief zijn, d.w.z. zo goed mogelijk trachten de werkelijkheid te beschrijven, of ook een normatieve inslag hebben, d.w.z. beweren dat de democratie zo behoort te functioneren.

#### **5.4 Taken van regering en volksvertegenwoordiging**

Regering: medewetgeving, evenals voorbereiding en uitvoering van overheidsbeleid.

Volksvertegenwoordiging - Eerste en Tweede Kamer -: medewetgevende, beleidsbepalende en controlerende taak.

De meeste wetsvoorstellen zijn afkomstig van de regering. De regering bepaalt dus in grote mate de inhoud van de voorstellen. De Tweede Kamer wijzigt, verwerpt of neemt wetsvoorstellen aan. De Eerste Kamer aanvaardt of verwerpt wetsvoorstellen, maar kan ze niet wijzigen.

De kandidaten weten dat de regering wordt gevormd door Koning en ministers. De ministers vormen samen de ministerraad. Het kabinet bestaat uit de ministers en staatssecretarissen (in overeenstemming met het gangbare spraakgebruik). De Tweede Kamer wordt rechtstreeks gekozen en de Eerste Kamer wordt gekozen door de leden van de Provinciale Staten.

##### **5.4.1 Formele middelen van Eerste en Tweede Kamer om hun medewetgevende en controlerende taak te vervullen**

- aanvaarden of verwerpen van wetsvoorstellen;
- wijzigen van wetsvoorstellen, recht van amendement (Tweede Kamer);
- indienen van wetsontwerpen, recht van initiatief (Tweede Kamer);
- wijzigen of verwerpen van één of meerdere begrotingen, budgetrecht; met dit recht oefent het parlement ook een belangrijke controle uit op het kabinet;
- het stellen van vragen, schriftelijk en mondeling;
- recht van interpellatie;
- het aannemen van moties waaronder moties van afkeuring;
- onderzoek instellen naar het gevoerde regeringsbeleid, recht van enquête.

Tweede Kamer: 150 leden, direct gekozen, fulltime.

Eerste Kamer: 75 leden (senatoren genoemd), getrappt gekozen, deeltijd.

De Eerste Kamer wordt (zonder dat dat grondwettelijk is vastgelegd) geacht wetsvoorstellen niet zozeer inhoudelijk, als wel op hun verhouding tot bestaande wetten en de grondwet te beoordelen. Kandidaten kunnen een standpunt bepalen over de invloed en de betekenis van de Eerste Kamer.

#### **5.4.2 Informele middelen van Eerste en Tweede Kamer om hun medewetgevende en controlerende taak te vervullen**

Informele middelen van Eerste en Tweede Kamer op dit terrein:

- lobbyen van kamerleden/-fracties bij (eigen) ministers;
- overleg met belangengroepen / pressiegroepen en ambtenaren voor het verwerven van steun;
- gebruik van massamedia als spreekbuis;
- uitoefenen van druk via de politieke partij, waarvan ministers lid zijn.

In de praktijk spelen deze informele middelen een belangrijke rol en met name het gebruik van massamedia als spreekbuis en lobbyen zijn vaak zelfs belangrijker dan de formele machtsmiddelen. Overigens staan deze informele middelen ook ter beschikking aan bewindslieden.

#### **5.5 Nederlandse politieke besluitvorming op basis van coalities**

Het Nederlandse kiesstelsel werkt met evenredige vertegenwoordiging. Daardoor is het mogelijk dat veel partijen in de Tweede Kamer zitting nemen, waarbij geen enkele partij de meerderheid haalt. Aangezien een kabinet het vertrouwen dient te hebben van (een meerderheid in) de Tweede Kamer, zijn kamerfracties na de verkiezingen gedwongen met elkaar samen te werken en zo een coalitie te vormen, willen ze een meerderheid kunnen vormen ter ondersteuning van een kabinet.

De noodzakelijke onderhandelingen maken deel uit van het proces van kabinetsformatie, dat er (sinds 2012) stapsgewijs zo uit ziet:

1. Verkiezingen en een nieuwe Tweede Kamer.
2. Het initiatief tot de kabinetsformatie ligt niet meer bij het staatshoofd maar bij de Tweede Kamer. (Een week na de verkiezingsuitslag vindt er in de Kamer een debat plaats over de verkiezingsuitslag en kan de Kamer een verkennerscommissie aanstellen die met alle fractievoorzitters gaat praten. Op basis van de adviezen van de fractievoorzitters komt de verkennerscommissie met een voorstel om te beginnen met het formeren van een bepaalde coalitie en de verkennerscommissie komt met namen van één of meerdere informateurs.)
3. De Kamer benoemt een informateur of informateurs en de Tweede Kamer formuleert de opdracht voor de informateur(s). Deze gaat/gaan na of een bepaalde coalitie voldoende politiek perspectief heeft en stelt / stellen met de betrokken partijen een regeerakkoord op.
4. Na afloop van hun werkzaamheden biedt / bieden de informateur(s) hun eindverslag aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Tegelijk presenteren de leiders van de coalitiepartijen het regeerakkoord nadat de fracties van die partijen akkoord waren gegaan. (Leden van de Tweede Kamer kunnen de informateurs verzoeken om op de hoogte te worden gesteld van de voortgang van de formatiebesprekingen.)
5. De Tweede Kamer stemt in met het advies van de informateur(s) wie de formateur wordt. Deze overlegt met de coalitiepartner(s) over de verdeling van de ministeries en de bemensing van de ministersposten en staatssecretariaten.
6. De Koning ontslaat het oude kabinet en benoemt en beëdigt de leden van het nieuwe kabinet. Uitzonderingen daar gelaten wordt de formateur de nieuwe minister-president. In 2012 werd de beëdiging voor het eerst live uitgezonden

Een regeerakkoord is een akkoord tussen de fracties van bepaalde politieke partijen in de Tweede Kamer, waarin ze zich bereid verklaren met elkaar een regering te vormen en waarin de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid voor de komende jaren worden vastgelegd.

Een tendens steeds uitgebreider regeerakkoorden op te stellen staat ter discussie. Gedetailleerde regeerakkoorden laten relatief weinig ruimte voor de (oppositie-)partijen in de volksvertegenwoordiging om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

Koning wint advies in bij, achtereenvolgens:

vicevoorzitter Raad van State

voorzitters Eerste en Tweede Kamer

fractievoorzitters van de partijen

Koning benoemt op basis van adviezen een informateur, die nagaat of een bepaalde coalitie voldoende politiek perspectief heeft en met de betrokken partijen een regeerakkoord opstelt.

Op basis van een positief advies van de informateur benoemt de Koning een formateur, die met de beoogde coalitiepartners nadere onderhandelingen voert over/om:

uitwerking regeerakkoord

ministeries te verdelen over de coalitiepartners

de ministersposten en staatssecretariaten te bemensen

Koning ontslaat oude kabinet en benoemt nieuwe ministers.

In stelsel hervormingsgezinde kringen wordt er daarom al jaren op aangedrongen om de functie van formateur via verkiezingen in te vullen.

### **5.6 Verschil tussen dualisme en monisme in een systeem van politieke besluitvorming**

Dualisme: een regeringsstelsel / situatie waarbij er sprake is van een zekere scheiding tussen regering en volksvertegenwoordiging; regering en volksvertegenwoordiging hebben duidelijk van elkaar onderscheiden taken en verantwoordelijkheden. Bondig gezegd: de regering regeert en de volksvertegenwoordiging controleert; organen - volksvertegenwoordiging en regering - zijn niet aan elkaar ondergeschikt. Een voorbeeld hiervan vormt het staatsstelsel van de VS.

Monisme: een regeringsstelsel waarbij de regering rechtstreeks steunt op een meerderheid in de volksvertegenwoordiging en daarmee een min of meer een eenheid vormt. In GB bijvoorbeeld vormt de partij die in het Lagerhuis de absolute meerderheid heeft de regering. Alleen gekozen Lagerhuisleden kunnen in de regering worden benoemd en zij blijven naast minister ook Lagerhuislid.

Het Nederlandse stelsel is minder duidelijk te karakteriseren. Ministers kunnen geen Kamerlid zijn en de volksvertegenwoordiging heeft grondwettelijke rechten om haar controlerende taak vorm te geven. Dat wijst op een dualistische structuur.

Maar regeerakkoorden en het in stand houden van de steun van een meerderheid in de Kamer(s) voor een coalitieregering schakelen effectieve oppositie deels uit, dwingen fracties tot fractiediscipline en stimuleren fractieleiders van coalitiepartijen tot achterkamertjespolitiek met het kabinet (Torentjesoverleg), samen typische kenmerken van een politieke cultuur met een monistische praktijk. Sinds 2002 heeft ook het gemeentelijk en provinciaal bestel een dualistisch karakter gekregen (zie 4.8).

### **5.7 Overheidsbureaucratie**

De overheidsbureaucratie is een hiërarchisch geordend apparaat, waarbinnen mensen volgens vaste regels en procedures besluiten voorbereiden en uitvoeren onder verantwoordelijkheid van een politieke ambtsdrager. In dit ideaaltipe is de overheidsbureaucratie een doelmatig, controleerbaar apparaat ter voorbereiding en uitvoering van overheidsbesluiten. Belangrijk kenmerk is verder het onpersoonlijke karakter van de overheidsbureaucratie: persoonlijke en politieke voorkeuren behoren geen rol te spelen. Kenmerken en consequenties van een bureaucratische organisatievorm:

Onpartijdige behandeling van burgers, tegengaan van willekeur en omkoperij, bestuurlijke continuïteit, uitbreiding van de capaciteit van de overheid.

Maar ook: langdurige procedures, 'bureaupolitiek' en verkokering van beleidsgebieden (elk departement voert zijn eigen beleid; gebrekkige coördinatie en eenheid van beleid).

### **5.8 De invloed van ambtenaren in het politieke proces**

Vorbereiding besluiten: ambtenaren hebben specialistische kennis en spelen een grote rol bij het

formuleren van voorstellen. Verder ontlenuen ambtenaren invloed aan het feit, dat zij blijven zitten als politieke organen na verkiezingen van samenstelling veranderen. Zij zorgen dus voor continuïteit. Uitvoering besluiten: ambtenaren, die betrokken zijn bij de uitvoering van de besluiten zoals ambtenaren van politie of sociale diensten, kunnen invloed uitoefenen op de uitleg van besluiten en de werking ervan. Kandidaten zijn bekend met het begrip vierde macht als aanduiding van de politieke invloed van ambtenaren.

### **5.9 Knelpunten in het functioneren van de overheidsbureaucratie**

Knelpunten zijn onder andere:

- door de omvang en complexiteit van het ambtelijke apparaat zijn uitvoerende ambtenaren niet altijd goed te controleren en wordt de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het falen van het ambtelijke apparaat minder serieus genomen;
- teveel aan regelgeving op steeds meer terreinen;
- ondoelmatigheid;
- ondoorzichtigheid van de besluitvorming;
- lange procedures;
- verkokering van beleidsgebieden: elk departement voert zijn eigen beleid; stammenstrijd tussen departementen, gebrekkige coördinatie en eenheid van beleid;
- teveel invloed van specialisten: beleid wordt gevormd in sectoren waarin een grote mate van interactie bestaat tussen specialisten uit de overheidsdienst, maatschappelijke organen en politieke partijen.

### **5.10 Enkele belangrijke adviesorganen en planbureaus en hun taak**

Raad van State: advisering over alle wetsvoorstellen. Hoogste adviescollege in Nederland. Voorzitter is formeel het staatshoofd. Leden worden benoemd door de Kroon. De Raad van State heeft ook een belangrijke taak in de administratieve rechtspraak: geschillen van bestuur.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): advisering op basis van wetenschappelijke inzichten en onderzoeken op alle mogelijke beleidsterreinen, vooral met betrekking tot de lange(re) termijn.

Sociaaleconomische Raad (SER): advisering over sociaaleconomisch beleid. Kroonleden en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Op alle beleidsterreinen zijn er verder specifieke adviesorganen, zoals de Onderwijsraad, Gezondheidsraad, en andere.

Centraal Planbureau (CPB): bestudeert ontwikkelingen op sociaaleconomisch terrein en tracht deze te voorspellen.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP): bestudeert de ontwikkelingen op sociaal-cultureel terrein met het oog op te maken verantwoorde keuze van beleidsdoeleinden door het kabinet.

Er is sprake van een tendens voor allerlei beleidsvoorbereiding externe deskundigen te raadplegen voor advies. Dat heeft tot een enorme groei van het aantal (commercieel opererende) adviesbureaus geleid en ook tot overloop van beleidsambtenaren naar dergelijke bureaus.

Dat heeft kritiek opgeroepen:

- de overheid gebruikt externe adviseurs om controversiële beleidskeuzen te ondersteunen;
- de overheid koopt teveel peperdure adviezen;
- hoge ambtenaren, adviesbureaus en belanghebbenden vormen netwerken die veel (teveel) invloed uitoefenen op besluitvorming.

### **5.11 Functies van politieke partijen in het besluitvormingsproces**

De traditionele functies zijn:

- rekruterings- en selectiefunctie: het rekruteren en voordragen van kandidaten voor politieke functies; kadervorming; selectie van kandidaten met het oog op verkiezingen voor vertegenwoordigende organen;
- articulatiefunctie: het op de politieke agenda plaatsen van maatschappelijke eisen en wensen;

- participatiefunctie: het interesseren van staatsburgers voor deelname aan politieke besluitvormingsprocessen. Mensen kunnen lid worden van een politieke partij, politieke scholing. In dit kader vervullen politieke partijen ook een socialisatiefunctie.
- aggregatiefunctie: het tegen elkaar afwegen en bij elkaar brengen van wensen, eisen en belangen (deze functie wordt ook integratiefunctie genoemd);
- communicatiefunctie: als intermediair tussen overheid en burger; tussen partij en burgers en tussen kiezers en gekozenen;

Het functieverlies van politieke partijen, waarvan het afnemende ledental mede een symptoom is, komt vooral tot uiting in de articulatie- en communicatiefunctie. Massamedia en belangen- en pressiegroepen vervullen die functies in toenemende mate.

Door verbeterd onderwijs (maatschappijwetenschappen!) spelen partijen een minder belangrijke rol dan voorheen op het terrein van politieke socialisatie en neemt hun participatiefunctie in belangrijkheid af.

### 5.12 Functioneren van (massa)media in het proces van politieke besluitvorming

Functies van (massa)media:

- informatiefunctie: informatie geven over overheidsbeleid;
- spreekbuisfunctie: informatie geven over maatschappelijke eisen en wensen;
- commentaar- en opiniefunctie: kritische becommentariëren van beleid en maatschappelijke verschijnselen en aldus bijdragen aan het publieke debat;
- controlefunctie / waakhondfunctie: het aan de kaak stellen van eventuele tekortkomingen in het overheidsbeleid en in het functioneren van gezagdragers en politici;
- onderzoeksfunctie: journalistiek graafwerk naar verborgen aspecten van beleid en besluitvorming.

Deze functies kunnen worden beschouwd in de termen van het systeemmodel: de poortwachters- en de agendafunctie.

Kandidaten kunnen kanttekeningen plaatsen bij het functioneren van de media in het proces van politieke besluitvorming. Sensatiebelustheid en gerichtheid op de persoon, samenhangend met het streven zoveel mogelijk kijkers te trekken door de concurrerende massamedia, reduceren de informatie over de inhoudelijke en complexe aspecten van politieke problemen, besluitvorming en beleid. Voor een nadere (en bekend te veronderstellen) uitwerking van deze kanttekeningen bij rol en functionering van de massamedia zie het domein Massamedia.

### 5.13 Knelpunten in het staatsstelsel

Knelpunten in het staatsstelsel ten aanzien van het (democratisch) functioneren van de politieke besluitvorming zijn er wat betreft:

- het democratisch gehalte van het politieke systeem, bijvoorbeeld:
  - ontbreken van mogelijkheden van kiezers om rechtstreeks invloed uit te oefenen op het kiezen van een minister-president en de vorming van het kabinet;
  - door veel kiezers als groeiend ervaren afstand tussen kiezer en gekozenen;
  - ongelijke toegangsmogelijkheden tot de politieke arena;
  - afnemende invloed van parlement ten opzichte van regering en haar ambtelijk apparaat.
- bepalingen van de omgeving van het politieke systeem, bijvoorbeeld:
  - beperkingen die samenhangen met de toenemende verwevenheid van onze samenleving en de Nederlandse staat met de internationale politieke en economische verhoudingen en internationale en supranationale organisaties.

Mogelijke oplossingen:

Hierbij kan onder andere worden gedacht aan: het referendum, gekozen formateur / minister-president, gekozen burgemeester, meerderheids- of districtenstelsel, invoering van kiesdrempel, afschaffing van de Eerste Kamer, uitbreiding van mogelijkheden en bevoegdheden van het parlement bijvoorbeeld ambtelijke fractieondersteuning.



Kandidaten kunnen ten aanzien van actuele voorbeelden globaal aangeven wat wordt voorgesteld en waarom het om verbeteringen zou kunnen gaan. Zij kunnen ook bezwaren noemen die tegen wijzigingsvoorstellen worden ingebracht.

Zij kunnen voorstellen beoordelen op hun merites voor toename van representativiteit.

#### **5.14 Groepen en instellingen in de maatschappij die een belangrijke rol spelen in het proces van politieke besluitvorming; belangengroepen en pressiegroepen**

Een belangengroep is een groep individuen die gezamenlijk optreden om een gemeenschappelijk belang te behartigen.

Een pressiegroep is een groep die het overheidsbeleid probeert te beïnvloeden zonder kandidaten te stellen voor verkiezingen (belangengroepen die het overheidsbeleid trachten te beïnvloeden zijn voor de duur van die activiteit dus ook pressiegroepen).

Pressiegroepen kunnen vanuit verschillende perspectieven worden onderscheiden (in vraagvorm):

- hebben ze een korte of langere levensduur? Actiegroepen, georganiseerd rond een specifiek doel, bijvoorbeeld de aanleg van een stuk weg tegenhouden, beperken hun levensduur meestal totdat hun doel bereikt is of definitief onbereikbaar is geworden;
- behoren ze wel of niet tot het establishment of zijn ze anti-establishment? Denk aan Kraakbeweging, of aan de ANWB;
- zijn ze hecht georganiseerd en geïnstitutionaliseerd? Denk aan vakbonden of de Consumentenbond.

Als belangengroepen tot institutionele organisaties worden, met beroepskrachten en een professioneel bestuur, dan worden ook de eigen instandhouding en groei tot centrale doelstellingen, naast de belangen waarvoor ze zijn opgericht. In mindere mate kan dat overigens ook gelden voor belangengroepen die alleen met vrijwilligers werken.

##### **5.14.1 Verschillen tussen politieke partijen en pressiegroepen**

Pressiegroepen zijn per definitie geen politieke partijen (zie def. 2.16.1).

Politieke partijen houden zich bezig met de inrichting van de samenleving als geheel en moeten daarbij verschillende belangen afwegen. Proberen via verkiezingen politieke macht te verwerven om hun doelen te bereiken.

Pressiegroepen komen op voor deelbelangen en richten zich op één specifiek terrein. Pressiegroepen zijn vaak vertegenwoordigd in adviesorganen, maken gebruik van lobbyisten, proberen d.m.v. publicaties en advertenties steun te verwerven voor hun standpunten bij het publiek.

Net als politieke partijen vormen belangen- en pressiegroepen een belangrijk intermediair tussen de burgers en de overheid. Voor de burgers bieden belangengroepen mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de politiek en voor de overheid vormen zij een aantrekkelijk middel om het overheidsbeleid aan de man te brengen.

Soms vormen pressiegroepen zich om tot politieke partijen, de zogenaamde 'single-issue-partijen'.

Voorbeelden: de ouderenpartijen, Partij voor de Dieren.

#### **5.15 Politieke participatie: mogelijkheden die individuen en pressiegroepen hebben om de politieke besluitvorming te beïnvloeden**

##### **Vormen van politieke participatie**

Politieke participatie wordt gewoonlijk onderscheiden in:

1. electorale participatie: stemmen, deelname aan verkiezingscampagne / campagneactiviteiten (bijvoorbeeld: raambiljet ophangen); partijlidmaatschap;
2. niet-electorale participatie: contact met autoriteiten, politici, afgevaardigden, partijen, belangenorganisaties en/of massamedia; protestactiviteiten, zoals deelname aan protestacties, demonstraties, petitie, boycot, bedrijfsbezetting, huurstaking.

### **5.15.1 Vormen van politieke participatie van pressiegroepen**

Pressiegroepen gebruiken verschillende manieren om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. Voorbeelden van beïnvloedingsmogelijkheden: werken via publieke opinie, lobbyen, proberen 'eigen' mensen op sleutelposities te krijgen in politieke partijen, bestuurlijke organen of adviesorganen, actie, gebruik maken van inspraakmogelijkheden, het indienen van een petitie, demonstraties en manifestaties, het inschakelen van wetenschappelijke onderzoekers, het benaderen van medewerkers, politici, ambtenaren, superieuren en ondergeschikten in de naaste omgeving van de beslissers, gebruik maken van juridische mogelijkheden, zoals bezwaarschriften indienen. Men spreekt van lobbyen als vertegenwoordigers van organisaties met bepaalde belangen - bedrijven, instellingen, pressiegroepen - proberen op informele manier via direct contact met politieke besluitvormers beleid in een voor hen gunstige richting te beïnvloeden.

### **5.15.2 In de grondwet genoemde klassieke vrijheidsrechten in relatie tot politieke participatiemogelijkheden**

Artikelen 5 tot en met 9 van de grondwet vormen de juridische basis voor politieke participatie. De bedoelde grondrechten behelzen petitierecht (artikel 5), de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6); vrijheid van meningsuiting (artikel 7); vrijheid van vereniging (artikel 8); het recht op betoging en de vrijheid van vergadering (artikel 9). Het gebruik maken van deze rechten betekent vorm geven aan de mogelijkheden om eisen en wensen kenbaar te maken in/aan het politieke systeem. Soms botsen grondrechten en ontstaan lastige dilemma's: zo staat de vrijheid van meningsuiting soms op gespannen voet met de vrijheid van godsdienst, of het recht op gelijke behandeling met discriminerende uitingen. De rechter moet in zulke gevallen vaak uitmaken welk recht prioriteit moet genieten: de vrijheid van meningsuiting, of het niet kwetsen van groepen met een bepaalde godsdienstige overtuiging, of via uitingen discrimineren van bepaalde groepen.

Overigens kent het Nederlandse rechtstelsel geen Constitutioneel Hof, dat wetten kan toetsen aan de grondwet. De meeste democratische staten kennen dat wel en daar kunnen burgers, die zich door bepaalde overheidsmaatregelen (een wet) aangetast voelen in hun grondrechten, de rechter vragen die maatregel of wet aan de grondwet te toetsen. Indien de rechter besluit tot strijdigheid met de grondwet, dan wordt die wet of maatregel ongrondwettig verklaard en nietig verklaard.

### **5.15.3 Burgerlijke ongehoorzaamheid in relatie tot het democratisch gehalte van de samenleving**

Burgerlijke ongehoorzaamheid betekent dat mensen bewust op grond van hun geweten openlijk de wet overtreden op een geweldloze manier, met als doel een wet ter discussie te stellen en te veranderen; er is geen sprake van burgerlijke ongehoorzaamheid als het verwerven van eigen voordeel doel is van de actie. Burgerlijke ongehoorzaamheid geeft minderheden in een democratie de kans om zich te verzetten tegen besluitvorming over existentieel belangrijke vraagstukken (kernenergie, bewapeningsstrategie). Kandidaten kunnen voor een gegeven voorbeeld van een actie van burgerlijke ongehoorzaamheid beargumenteerd aangeven of die actie volgens hen een aanvaardbare vorm van verzet was in een democratie.

### **5.15.4 Beïnvloeding door pressiegroepen**

Pressiegroepen slagen er soms in om de politieke besluitvorming concreet te beïnvloeden. Dit heeft te maken met:

- eigen machtsmiddelen van een groep, bijvoorbeeld omvang en financiële middelen;
- factoren die samenhangen met verhoudingen binnen de pressiegroep zoals bijvoorbeeld eensgezindheid over doel en middelen, afstand tussen leiding en leden;
- factoren die samenhangen met de maatschappelijke omgeving waarin de pressiegroep opereert zoals sociaaleconomische situatie en mogelijkheden, dominerende politieke opvattingen en machtsverhoudingen, trends in de samenleving, de publieke opinie.

### **5.15.5 Politieke participatie in Nederland; factoren die van belang zijn**

Met uitzondering van de verkiezingen benut slechts een beperkt deel van de Nederlandse bevolking één of meer vormen van politieke participatie. Achtergrondvariabelen die een rol spelen bij politieke participatie: leeftijd, sekse, sociaal milieu, opleidingsniveau, godsdienst / levensovertuiging, beroep.

Hoger opgeleiden en mannen maken in het algemeen meer gebruik van de mogelijkheden om te participeren dan lager opgeleiden en vrouwen. Ouderen en mensen met een kerkelijke achtergrond zijn eerder bereid te gaan stemmen dan jongeren en onkerkelijken.

Politieke participatie blijkt verder samen te hangen met politieke kennis, politieke interesse, waardeoriëntaties, vertrouwen in het politiek systeem en vertrouwen in de mogelijkheden om als burger invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

### **5.15.6 Oorzaken van politieke desinteresse**

Oorzaken voor politieke desinteresse of niet willen participeren zijn onder andere:

- onwetendheid en onbekendheid;
- gebrek aan politiek zelfvertrouwen ("mensen als ik hebben geen invloed op de politiek");
- bedreigend; politieke interesse wordt in een niet-geïnteresseerde omgeving niet altijd gewaardeerd, druk om aan te passen aan de status quo;
- politiek wordt door sommigen niet (meer) gekoppeld aan directe behoeftebevrediging / andere zaken in werk en vrije tijd vindt men meer bevredigend dan zich bezighouden met politiek;
- men is tevreden met de gang van zaken en heeft daarom geen belangstelling voor politiek;
- cynisme: langdurige ontevredenheid met beleid leidt bij sommigen tot afwijzing.

### **5.15.7 Wenselijkheid van politieke participatie**

Het gaat hierbij vooral om waardeoriëntaties. Voorbeelden van redenen:

- door politieke participatie / stemmen kunnen burgers opkomen voor hun belangen;
- door niet te stemmen, krijgen de mensen die wel stemmen een onevenredige grote invloed; partijen die niet je voorkeur hebben, krijgen meer invloed;
- stemmen in een democratie bepaalt de politieke machtsverhoudingen in het parlement/ welke partijen wel of niet kunnen regeren/ wie president wordt;
- bij een laag niveau van participatie dreigt de politieke agenda uitsluitend door beroepspolitici te worden bepaald;
- verkleinen van de afstand tussen burger en politici / politiek;
- vertegenwoordigende lichamen vormen een goede / betere afspiegeling van het electoraat, bevordert representatie en representativiteit;
- beleid wordt door burgers meer aanvaard naarmate ze bij de totstandkoming ervan meer betrokken zijn geweest;
- men ziet politiek (mede) als vorm van zelfverwerkelijking.

## **Subdomein B3: Politieke cultuur en politieke stromingen**

### **5. De kandidaat kan in discussies over het politieke systeem en over beleidsvraagstukken veranderingen in de politieke cultuur beschrijven, en de belangrijkste politieke stromingen en politieke partijen onderscheiden.**

#### **6.1 Politieke cultuur in Nederland**

Politieke cultuur is ingebed in / maakt ook deel uit van, in termen van het systeemmodel, de cultuur van de omgeving. Dan kan het gaan om: compromisgericht versus conflict- of polariserend gericht; mate van sociale acceptatie van sociale ongelijkheid, mate van gerichtheid op sociale cohesie.

Bij politieke cultuur gaat het om opvattingen, normen, waarden, houdingen en verwachtingen die in een samenleving bestaan over politiek, dat wil zeggen over:

- de inhoud van het overheidsbeleid, voorbeelden: verschillen in oplossingen van politieke problemen vanuit de waarden en ideologie van politieke stromingen; 'ontideologisering', ontstaan van nieuwe

politieke strijdpunten; zie verderop in dit subdomein als het gaat om politieke stromingen en opvattingen;

- het politieke proces, voorbeelden: kenmerken van de verzuiling - politieke betrokkenheid en gezagstrouw van de burgers, sprake van politieke elites die bereid waren tot compromissen, geen spanningen tussen de zuilen - , kenmerken van de ontzuiling, individualisering, democratisering, emancipatie, mate van vertrouwen in de politiek, mate van politieke interesse, bereidheid tot en veranderingen in politieke participatie, verkiezingsopkomst;
- de wijze waarop actoren rollen vervullen, voorbeelden: kenmerken parlementair stelsel, grondrechten, neiging om compromissen te sluiten, pluriformiteit, tolerantie / verdraagzaamheid, solidariteit, overleg- of harmoniemodel / poldermodel;
- beleving bij (delen van) het publiek van politiek in de breedste zin van het woord; de binding met gevestigde politieke partijen, respectievelijk de afbrokkelijking daarvan en de toename van de aantallen zwevende kiezers; het 'electoraat op drift', op zoek naar een nieuwe politieke stijl, anders dan die van 'het politieke establishment'.

## 6.2 Veranderingen in de politieke cultuur van Nederland

De politieke cultuur van Nederland is voortdurend aan verandering onderhevig. De belangrijkste processen van culturele verandering vanaf de jaren zestig zijn: ontzuiling, democratisering, demografische ontwikkelingen samenhangend met migratieverschijnselen, emancipatie, individualisering, 'ontideologisering', veranderde/veranderende visie op rol van de overheid en verzorgingsstaat, welvaartstaat, pluriforme samenleving, decentralisatie, marktwerking, marktdenken, gemeenschapsdenken en Europeanisering .

Kandidaten kunnen factoren noemen in / voorbeelden herkennen die geleid hebben tot veranderingen in de politieke cultuur in Nederland. Daarbij kunnen ze onderscheid maken in factoren die specifiek zijn voor de Nederlandse samenleving (zoals het proces van ontzuiling) en meer internationale factoren zoals het proces van migratie (en de effecten daarvan op de politieke cultuur) en het einde van de Koude Oorlog (de ogenschijnlijke ontideologisering)

## 6.3. Ideologie en politieke stromingen

Een **ideologie** is een samenhangend geheel van normatieve uitspraken over mens en maatschappij, waarmee een persoon of groepering politieke opvattingen bepaalt en rechtvaardigt.

De aantrekkingskracht van ideologieën kan worden verklaard door de functies die ze vervullen voor hun aanhangers:

- ze geven een verklaring voor de werkelijkheid;
- ze geven een duidelijke oriëntatie voor politiek denken en handelen;
- ze bieden intellectueel houvast;
- ze dragen bij tot identiteit, door daaraan een politiek facet toe te voegen;
- ze rechtvaardigen opvattingen en politiek handelen.

Ideologieën doen uitspraken over:

- belangrijke waarden en normen die voor de hele samenleving zouden moeten gelden;
- de gewenste sociaaleconomische orde van een samenleving;
- de gewenste machtsverdeling in een samenleving.

Deze uitspraken over wenselijke ontwikkelingen en situaties houden tevens een visie in op de bestaande situatie in de samenleving.

Kandidaten kunnen uitleggen dat mensen zich bij politieke keuzen steeds minder laten leiden door een ideologie. Over het algemeen gaan mensen in hun politieke keuzen uit van globale denkkaders. Zij zijn bijvoorbeeld links of rechts, liberaal of sociaaldemocraat, zonder daarbij te beschikken over een compleet uitgewerkte invulling van een dergelijke visie. Vanuit een bepaald denkkader zullen mensen over het algemeen geneigd zijn op een bepaalde manier te reageren op politieke vraagstukken, zonder daarbij steeds na te gaan of hun visie past binnen een bepaalde ideologie.

Mensen laten zich bij verkiezingen ook leiden door tradities, losse uitspraken van partijen of door de waardering voor persoonlijkheid van de kandidaat.

#### **6.4 Uitgangspunten van de belangrijkste ideologische tradities omschrijven.**

Er kunnen grofweg zes ideologische tradities worden onderscheiden: confessionalisme, liberalisme, socialisme, ecologisme, feminisme, rechtsextremisme.

##### **6.4.1 Confessionalisme**

Het confessionalisme kent diverse varianten, samenhangend met de diversiteit aan geloven (bijvoorbeeld christendom of islam) en richtingen binnen een geloof (bijvoorbeeld katholiek of protestant). In Nederland is sinds de negentiende eeuw vooral sprake van confessionele partijen die zich baseren op het christelijke geloof. Gemeenschappelijke uitgangspunten zijn:

- religieuze waarden
- harmonie en samenwerking

Trefwoorden bij de christelijke partijen zijn:

Naasteliefde / solidariteit, christelijk geloof als inspiratiebron, gespreide verantwoordelijkheid bij de inrichting van de samenleving / verantwoordelijke samenleving, rentmeesterschap, harmonie en samenwerking bijvoorbeeld tussen werkgevers- en werknemersorganisaties.

##### **6.4.2 Liberalisme**

Gemeenschappelijke uitgangspunten:

- individuele rechten
- individuele vrijheden

Trefwoorden:

Rationalistisch liberalisme, individuele vrijheid, individuele verantwoordelijkheid, particulier initiatief, geen fundamentele tegenstellingen tussen mensen, rechtsstaat en politieke grondrechten, voorstanders vrije markteconomie, terughoudende overheid.

De overheid is nodig om een aantal kerntaken te vervullen zoals bijvoorbeeld het handhaven van de rechtsstaat, defensie, infrastructuur en onderwijs. De overheid is er ook om de voorwaarden te scheppen waardoor de burgers zelf in vrijheid en verantwoordelijk met elkaar de problemen kunnen oplossen.

In de liberale visie is de vrije markteconomie een voorwaarde van de verzorgingsstaat. De liberalen pleiten onder andere voor meer marktwerking in de uitvoering van collectieve voorzieningen, activerende werking van de sociale verzekeringen en bevordering van de eigen verantwoordelijkheid.

##### **6.4.3 Socialisme**

Het socialisme kent vele varianten, zoals anarchisme, communisme en de sociaaldemocratie. Hoewel de onderlinge verschillen zeer groot zijn, hebben ze toch deze uitgangspunten gemeenschappelijk:

- economische gelijkheid
- kritiek op de vrijemarkteconomie

Trefwoorden:

Gelijk(waardig)heid, solidariteit, democratisering, nadruk op economische tegenstelling - arbeid tegenover kapitaal - in de maatschappij, maatschappelijke ongelijkheid, streven naar kleinere inkomensverschillen, actieve rol van de overheid, met name op sociaaleconomisch terrein, gericht op verbetering van de positie van zwakke groepen in de samenleving. Het streven naar gelijkheid en solidariteit is geïnstitutionaliseerd in de verzorgingsstaat en in de wettelijke erkenning van sociale grondrechten bijvoorbeeld bevordering van werkgelegenheid, bestaanszekerheid, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg.

Communisme en anarchisme verwerpen (desnoods met revolutionair geweld) de parlementaire democratie en het kapitalisme. De sociaaldemocratie hecht aan de parlementaire democratie en wil binnen de democratische staat streven naar hervorming.

Opmerking: de moderne (21e-eeuwse) sociaaldemocratie legt veel minder nadruk op de tegenstelling arbeid - kapitaal en op afwijzing van de markt als aanbieder van maatschappelijk gewenste voorzieningen.

De groeiende, buitenparlementaire protestbeweging van antiglobalisten of anders-globalisten ontleent ook ideeën aan het socialisme en richt zich vooral tegen de macht van de internationale markt en de multinationale ondernemingen.

#### **6.4.4 Ecologisme**

Ook hier vele varianten. Het ecologisme benadrukt de wederzijdse afhankelijkheid van mensen en (natuurlijke) omgeving, bekritiseert de verstoring door de mens van de harmonie in de natuur en stelt de gevolgen daarvan aan de kaak.

Trefwoorden bij de ecologische stroming:

Ecologische waarden belangrijker dan economische, overgang naar kleinschalig, milieuvriendelijk en duurzaam produceren via mentaliteitsverandering en overheidsmaatregelen, (gedeeltelijke) afwijzing van het marktmechanisme als regulator.

#### **6.4.5 Feminisme**

Vele varianten, maar gemeenschappelijk zijn deze uitgangspunten:

- gelijkwaardigheid van man en vrouw en recht op gelijke behandeling
- kritiek op ongerechtvaardigde sekseverschillen in de samenleving onrechtvaardige genderverschillen

Trefwoorden bij feminisme:

Gender (= verschillende sociale rollen die mannen en vrouwen worden toebedacht/opgedrongen, bijvoorbeeld via opvoeding); ongerechtvaardigde sekseverschillen; kritiek op structureel ondergeschikte positie van vrouwen in de samenleving in het algemeen en in het bijzonder economisch.

#### **6.4.6 Fascisme / rechtsextremisme**

Opnieuw vele varianten, met als bekendste het Duitse nationaal-socialisme en het Italiaanse fascisme.

Gemeenschappelijke uitgangspunten zijn:

- verwerping van de democratie
- sterk leiderschap in een totalitaire staat
- verheerlijking van geweld

Trefwoorden bij fascisme:

Corporatisme (It. Fasc.): harmonieuze verhoudingen tussen arbeid en kapitaal onder supervisie van de staat; rassenleer (nat.-soc.): streven naar 'raszuiverheid' van eigen volk, desnoods door 'volksvreemde elementen' te elimineren; staatsleer (it. fasc.): de staat als hoogste goed; leiderschap: de leider als belichaming van de staatsidee, resp. volkswil: Duce, resp. Führer.

Trefwoorden bij rechtsextremisme:

Nationalistisch, 'eigen volk eerst principe', buitenlanders krijgen de schuld van problemen als werkloosheid, onveiligheid, stijging kosten levensonderhoud etc.; sympathie voor de denkbeelden van de oude fascistische partijen; antidemocratisch; ongelijkwaardigheid met betrekking tot ras (racistische en vaak antisemitische opvattingen), nationaliteit, seksuele geaardheid en sekse; nadruk op sterk leiderschap; gerichtheid op uitoefenen van geweld.

## **6.5 Standpunten van politieke partijen in Nederland in verband met ideologieën en politieke stromingen**

Met een politieke stroming worden twee verschillende dingen aangeduid:

1. een geheel van ideeën, opvattingen en wensen over de inrichting van de samenleving;
2. een groep mensen die zich hebben verenigd rond bepaalde politieke ideeën.

In het Nederlandse politieke landschap worden traditioneel drie hoofdstromingen onderscheiden: de confessionele, de liberale en de socialistische stroming.

Naast stromingen en partijen die zich ideologisch laten identificeren, is ook sprake van partijen die zich niet ideologisch willen vastleggen, maar die zich pragmatisch noemen.

### **6.5.1 Pragmatisme**

Pragmatische partijen zoeken en streven naar praktisch haalbare oplossingen voor politieke vraagstukken, zonder rekening te houden met ideologische beginselen.

### **6.5.1 Populisme**

Populisme is meer een politieke stijl dan een ideologie. Populistische politici zetten zich af tegen de bestuurlijke elite die volgens hun zeggen de gewone mensen onderdrukt. Zij gaan ervan uit dat zij zelf wel spreken namens het volk.

Kenmerken van populistische politici:

1. afkeer van het establishment van de gevestigde partijen
2. naar de wil van het volk wordt steeds gerefereerd
3. er wordt grote nadruk gelegd op (charismatisch) leiderschap
4. er wordt vaak een beroep gedaan op eenheid en vaderlandsliefde

De standpunten van populistische politici, groeperingen en partijen zijn niet eenduidig. Zij kunnen van links tot rechts in de politiek aangetroffen worden.

T.a.v. 6.4 en 6.5 geldt dat de kandidaat gegeven uitspaken kan herkennen als kenmerkend voor bepaalde politieke partijen. Uitspaken kunnen afkomstig zijn van alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen.

## **6.6 Indeling van politieke partijen, standpunten en uitspraken aan de hand van begrippentegenstellingen**

Het gaat om de volgende begrippentegenstellingen:

- conservatief, progressief;
- links, rechts;
- confessioneel, niet-confessioneel;
- ideologisch, pragmatisch.

Deze begrippen zijn niet altijd even ondubbelzinnig en hun inhoud bovendien aan verandering onderhevig.

Conservatief: gericht op behoud van/terugkeer naar traditionele waarden en normen.

Progressief: gericht op maatschappelijke verandering in de richting van meer sociale gelijkheid en meer democratisering.

Links: progressief, meestal behorend tot de socialistische stroming.

Rechts: conservatief/neoconservatief.

Confessioneel: gericht op sterkere doorwerking van christelijke waarden en normen in de samenleving.

Ideologisch: vasthouden aan ideologische uitgangspunten.

Pragmatisch: op grond van gezond verstand politieke keuzes maken en daarbij afzien van ideologische uitgangspunten.

Deze criteria zijn niet altijd even ondubbelzinnig. De grenzen tussen links en rechts verschuiven, conservatisme is niet altijd behoudend, maar als neoconservatisme steeds vaker ook gericht op maatschappelijke verandering, binnen ideologieën veranderen ideeën en bestaande ideeën, behorend tot een ideologie, kunnen ook omarmd worden door een andere.

#### **Subdomein B4: Internationale betrekkingen**

### **7. De kandidaat kan uitleggen hoe politieke beleids- en besluitvormingsprocessen in Nederland worden beïnvloed door de politieke, economische en culturele verwevenheid van de internationale samenleving.**

Kandidaten kunnen de beïnvloeding van de internationale samenleving op het Nederlands beleid - omgeving van het politieke systeem - analyseren aan de hand van:

- a. de spanning die er bestaat tussen nationale soevereiniteit en onderlinge afhankelijkheid van staten (internationale interdependentie);
- b. de vormen van internationale samenwerking (supranationaal en intergouvernementeel), de belangen en de relatieve machtspositie van Nederland daarbij en de problemen of dilemma's van internationale samenwerking.

#### **7.1 Spanning tussen nationale soevereiniteit en onderlinge afhankelijkheid van staten**

De politieke besluitvorming in Nederland als soevereine staat is op bijna elk maatschappelijk terrein afhankelijk van gegevens en ontwikkelingen op internationaal vlak. Deze internationale afhankelijkheid blijkt onder andere uit de voortgaande integratie op Europees en mondiaal niveau, een proces van het overdragen van nationale bevoegdheden aan bovennationale, vooral Europese, instituties, mondialisering - toenemende banden en wederzijdse afhankelijkheid tussen samenlevingen -, de toenemende verbondenheid van de economische markten, de mondiale kapitaalbewegingen en technologische vernieuwingsprocessen. Het gevolg van deze internationale interdependentie is dat tal van problemen die op de politieke agenda prijken een grensoverschrijdend karakter hebben en dat veel van wat vroeger door nationale overheden werd besloten nu mede bepaald wordt door internationale overlegorganen en instellingen en door multinationale ondernemingen.

Verschillende factoren belemmeren Europese en internationale samenwerking:

- (emotionele) weerstanden tegen het opgeven van delen van de nationale soevereiniteit;
- verzet van nationale regeringen tegen het uit handen geven van bevoegdheden aan bovennationale organen;
- gebrek aan vertrouwen tussen landen;
- verzet van de bevolking;
- 'prisoners dilemma' of het dilemma van collectieve actie.

Het zogeheten 'prisoners dilemma' of het dilemma van collectieve actie geeft een verklaring waarom staten zo vaak de voorkeur geven aan hun individuele korte termijn belangen boven gemeenschappelijke lange termijn belangen.

Een bijzonder aspect van internationale samenwerking tussen landen die van elkaar afhankelijk zijn, is dat de resultaten van de samenwerking aan de collectiviteit en niet aan de landen afzonderlijk ten goede komen. Voorbeelden van deze resultaten in internationale betrekkingen zijn militaire veiligheid, monetaire stabiliteit, behoud van de leefbaarheid in de wereld. Om deze gemeenschappelijke doelen te bereiken, dienen staten bereid te zijn offers te brengen. Bijvoorbeeld geldt voor defensie, anti-inflatiebeleid / bezuinigingen, voldoen aan de voorwaarden van de Economische Monetaire Unie, kosten voor milieubeleid. Maar uit het collectieve karakter van de baten van internationale samenwerking vloeit voort dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen enerzijds de grootte van de offers en anderzijds de omvang van het profijt dat men trekt. Staten die weinig of geen bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de collectieve doeleinden, kunnen desondanks mee profiteren. Dit gegeven schept het 'prisoners dilemma' of het dilemma van collectieve actie. Staten zijn in allerlei opzicht



interdependent, maar er bestaat nog niet een instantie die de samenwerking van staten effectief kan coördineren, een soort 'bovenstaat' dus.

## **7.2 Vormen van internationale samenwerking**

Nederland is lid van verschillende internationale organisaties en heeft verschillende internationale verdragen ondertekend. Deze internationale betrokkenheid van Nederland heeft grote invloed op het politieke besluitvormingsproces. Dit uit zich op verschillende manieren. Het Nederlandse beleid moet rekening houden met internationale afspraken. Er is sprake van invloed door internationale organen / landen op de besluitvorming in Nederland. Het is mogelijk dat burgers / belangengroepen via internationale organisaties de politieke besluitvorming in Nederland beïnvloeden. Andersom speelt Nederland op tal van terreinen ook een rol in de politieke besluitvorming in internationaal verband (bijvoorbeeld: in 1998 was Nederland lid van de Veiligheidsraad). Verder zijn de mate waarin Nederland betrokken is bij internationale organisaties en de relaties van Nederland met andere landen ook onderwerp van politieke besluitvorming in Nederland (bijvoorbeeld over de beslissing wel of geen bilaterale hulp te geven aan een bepaald ontwikkelingsland, wel of niet deelname aan vredesmissies van de Verenigde Naties).

Bij het verklaren en analyseren van de internationale interdependentie zijn de kandidaten op de hoogte van de onderstaande voorbeelden van internationale samenwerking en afspraken. De kandidaten kunnen mede op grond van belangen en de machtspositie van Nederland, toelichten en verklaren welke rol Nederland in de internationale organisaties speelt of dient te spelen.

## **7.3 Europese Unie**

De Europese Unie onderscheidt zich van andere vormen van internationale samenwerking. Het gaat daarbij om het volgende.

Internationale samenwerking is in principe een samenwerking tussen nationale, soevereine, staten, tussen onafhankelijke regeringen (intergouvernementeel).

De Europese Unie onderscheidt zich daarvan omdat er supranationale instellingen tot stand zijn gekomen die bepaalde beleidsterreinen (vooral de economie, inclusief de landbouw en meer en meer het milieu) hebben overgenomen van de regeringen van de lidstaten. Men spreekt dan van supranationaal gezag. Daardoor is er sprake van 'Europees burgerschap', al of niet van harte. De Europese burger (alle inwoners van de Europese Unie) heeft niet alleen te maken met het gezag van de eigen regering, maar ook met de maatregelen van 'Brussel'. Het Europees burgerschap vervangt het nationale burgerschap niet, maar vormt er een aanvulling op.

Binnen de Europese Unie botsen de nationale belangen dusdanig met elkaar en met de supranationale dat er geen sprake is van een 'Verenigde Staten van Europa' en dat het er ook niet naar uitziet dat die er op korte termijn zal komen.

Op het terrein van het buitenlands beleid (buiten handelsovereenkomsten) en op het terrein van justitiële samenwerking gaat het ook binnen de Europese Unie om internationale samenwerking tussen soevereine staten. Op deze terreinen moeten alle besluiten op Europees niveau unaniem genomen worden. Als deze unanimiteit ontbreekt, is er geen Europees beleid.

Op economisch terrein daarentegen zijn meerderheidsbesluiten mogelijk. Hier kan een soevereine staat worden overruled (die dus niet meer soeverein is op dit terrein, daarom spreekt men van het supranationaal gezag van 'Brussel').

Diverse beleidsterreinen vallen geheel buiten het gezag van de Europese Unie en blijven dus in principe een zaak van de nationale staten: onder meer onderwijs, cultuur, sociale voorzieningen.

Er wordt voortdurend strijd geleverd over de vraag of iets onder de economie (vallend onder het gezag van Brussel) of onder sociaal beleid of onderwijs (zaak van de lidstaten) valt. Zo doet de open markt voor arbeid (economie) de behoefte ontstaan aan gelijkwaardigheid van de schooldiploma's vooral binnen het beroepsonderwijs. De druk neemt daardoor toe om tot Europese eisen ('competenties') te

komen die alle lidstaten van de EU zouden moeten nastreven binnen hun onderwijs. Bij sociaal beleid doet zich hetzelfde dilemma voor, één markt staat op gespannen voet met al te grote verschillen in sociaal beleid op die markt.

Op beleidsterreinen die buiten de EU vallen is toch Europees beleid mogelijk als alle lidstaten ermee instemmen, feitelijk via normale internationale intergouvernementele samenwerking. Als dergelijke vormen van samenwerking (b.v. op het terrein van onderwijs, met onder meer uitwisselingsprogramma's) eenmaal tot stand zijn gekomen, dienen alle lidstaten zich er aan te houden.

'Brussel' wordt, gezien het bovenstaande, verantwoordelijk gesteld voor zaken die alleen tot stand konden komen dankzij de medewerking van alle lidstaten die op dit terrein volledig soeverein zijn.

Aan de hand van een praktijkvoorbeeld kan deze botsing tussen het supranationale en het nationale gezag duidelijk gemaakt worden.

(Voorbeeld: Met de bereidingswijze van voedsel heeft 'Brussel' in principe niets te maken. Het is een zaak van de lidstaten en van de individuele burgers. Om de onbelemmerde handel mogelijk te maken, zijn op Europees niveau regels afgesproken over onder meer hygiëne. Dat betekent dat alle voor de handel bestemde geproduceerde producten aan deze eisen moeten voldoen. Als een nationaal gerecht (bijv. de gehaktbal, sommige soorten Franse kaas) niet aan deze eisen blijkt te voldoen, doet deze botsing zich voor tussen nationaal en supranationaal belang. Een aanpassing van het product kan dit conflict oplossen, of de erkenning dat de regels voor dit product niet bedoeld zijn.)

Er is sprake van een tegenstelling tussen 'Europees en Atlantisch' op militair terrein. Behalve de botsing tussen het nationaal en supranationaal belang doet zich vanaf het begin van de Europese samenwerking een botsing voor tussen landen en personen die de militaire samenwerking deel willen laten uitmaken van de Europese samenwerking en landen en personen die nauwe militaire samenwerking met de Verenigde Staten nastreven. In de praktijk hebben de laatsten steeds de overhand gehad, militaire samenwerking vindt plaatst binnen de (Atlantische) NAVO en speelt binnen de EU nauwelijks een rol.

De onbegrensde van de Europese Unie is een handicap om te komen tot een 'Verenigde Staten van Europa' (los van de vraag of men dit wil). Over de grenzen van een toekomstige Europese Unie bestaat geen duidelijk beleid. Daardoor kunnen er discussies oplaaien over eventuele toetreding van bijv. Turkije of Oekraïne.

Om met verstand van zaken over boven genoemde kwesties te kunnen spreken, moet de kandidaat op de hoogte zijn van de hoofdlijnen van het Europees bestuur en de taken van de EU.

### **7.3.1 Doelen en taken van de Unie**

De belangrijkste doelen van de Europese samenwerking waren en zijn het brengen van vrede, veiligheid, welvaart en stabiliteit in Europa.

De taken van de EG waren vooral: de instelling van een gemeenschappelijke markt en het geleidelijk harmoniseren van het economische beleid van de lidstaten. Genomen maatregelen: afschaffen van douanerechten tussen de lidstaten; de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief en een gemeenschappelijk handelsbeleid ten opzichte van andere staten; vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal tussen de lidstaten; opheffing van concurrentiebeperkingen en gemeenschappelijk beleid op het gebied van de landbouw en het transport. Daarnaast vreedzaam gebruik van kernenergie (Euratom). In 1992 werd tussen de lidstaten een Europese Unie tot stand gebracht (Verdrag van Maastricht). Anders dan de Europese Gemeenschap, beoogde de Europese Unie ook samenwerking tot stand te brengen op het terrein van buitenlands en justitieel beleid. Deze vormen van samenwerking zouden een intergouvernementeel karakter dragen (internationale samenwerking tussen soevereine lidstaten), anders dan de bestaande economische samenwerking (supranationaal). Tevens kwam er één munt tot stand (Euro) voor een deel van de lidstaten (onder gezag van de supranationale Europese Centrale Bank in Frankfurt).

De kandidaat moet weten welke landen lid van de EU zijn. Sinds 2007 telt de EU zevenentwintig lidstaten.

Op de Europese topconferentie van december 2002 zijn de voorwaarden bepaald die gelden voor de toetreding van nieuwe lidstaten. Die voorwaarden zijn:

- democratische instellingen (hebben);
- rechtsstaat (zijn);
- een meerpartijensysteem (hebben);
- eerbiedigen van mensenrechten;
- bescherming van minderheden.

De Europese Unie kreeg op basis van de verdragen van Maastricht en Amsterdam de volgende taken erbij: de vestiging van de Economische en Monetaire Unie tussen een deel van de lidstaten (EMU), inclusief een Europese centrale bank en een eigen munteenheid (de euro). Het formuleren en uitvoeren van een gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid, inclusief de uiteindelijke formulering van een gemeenschappelijk defensiebeleid en de ontwikkeling van het Europees burgerschap.

Economische samenwerking is nog steeds het belangrijkste onderdeel van de Europese Unie. De bevoegdheden van 'Brussel' betreffen vooral vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal, ordening van de markten voor landbouwproducten en het garanderen van eerlijke concurrentie.

De invoering van de Europese Monetaire Unie en de euro betekenen een beperking van de zelfstandigheid van de lidstaten. Ze zijn onder andere gebonden aan afspraken over hun begroting.

### **7.3.2 Europees burgerschap**

Europees burgerschap betreft de rechten en plichten die men als burger van een lidstaat van de Unie heeft. Het burgerschap van de Europese Unie vervangt het nationale burgerschap niet, maar vult het aan.

Deze rechten zijn:

- EU-burgers hebben het recht om vrij in elke lidstaat te reizen, werken of wonen (al zal het nog wel even duren voordat dit volledig verwezenlijkt is);
- Europese burger heeft actief en passief kiesrecht bij zowel gemeenteraadsverkiezingen als verkiezingen voor het Europees Parlement in zijn of haar woonplaats ongeacht zijn nationaliteit;
- iedereen moet gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot de sociale zekerheid in andere lidstaten; (dit is in de praktijk nog lang niet doorgevoerd)
- EU-burgers kunnen in een land dat geen lid is van de Europese Unie diplomatieke en consulaire bescherming krijgen van elke EU-staat;
- EU-burgers hebben het recht om hun beklag te doen bij de Europese Ombudsman als zij menen dat hun rechten niet worden geëerbiedigd.

### **7.3.3 Bestuursstructuur van de Europese Unie**

Binnen de Europese Unie bestaat een politiek systeem dat je kunt vergelijken met dat van een land. Er is een Europese Commissie (supranationaal) die het initiatief neemt bij regelgeving, maatregelen uitvoert en bestuurt, de Raad van de Europese Unie (intergouvernementeel) die alle voorstellen van de Europese Commissie moet goedkeuren (met ruime meerderheid, ruim 60% van de landen, waarin tenminste de helft van de bevolking van de EU woont) en dus besluit, het Europees Parlement dat eveneens de meeste voorstellen van de Europese Commissie moet goedkeuren en controleert en het Hof van Justitie als onafhankelijke rechterlijke macht over zaken de EU betreffende (dus vooral economische geschillen).

De Europese verordeningen en richtlijnen gelden voor de burgers van de lidstaten en voor de lidstaten zelf.

### **7.3.4 Europese Commissie (EC)**

De Europese Commissie - het dagelijks bestuur van de Europese Unie - bestaat uit 27 commissarissen die door de lidstaten benoemd worden. Nederland heeft één commissaris. Commissarissen dienen onafhankelijk te opereren van de nationale regeringen.

De Europese Commissie heeft als belangrijkste bevoegdheid het nemen van initiatief op het terrein van de Europese wetgeving. Zij bereidt de besluiten voor van de Raad van de Europese Unie. Daarnaast is de commissie het uitvoerende orgaan van de gemeenschap. Ze ziet erop toe dat allerlei Europese richtlijnen worden uitgevoerd door de lidstaten. Zoniet dan dreigt de commissie met boetes of kan een land aanklagen bij het Europese Hof van Justitie. Tenslotte heeft de commissie de taak om de Europese Unie naar buiten te vertegenwoordigen.

### **7.3.5 Raad van de Europese Unie, kortweg de Raad (voorheen Raad van Ministers)**

De Raad is het voornaamste besluitvormende orgaan in EU-verband. De Raad heeft de wetgevende bevoegdheid, die hij deelt met het Europees Parlement. Elke lidstaat is vertegenwoordigd met één vakminister (in totaal 27 ministers, 2005). Daarmee is hij het hoogste besluitvormende orgaan.

Afhankelijk van het onderwerp bestaat deze raad uit ministers van bijvoorbeeld landbouw, sociale zaken of milieu. Daarnaast neemt de Raad beslissingen ten aanzien van het Europese integratieproces. De Raad kan ook opdrachten verstrekken aan de Europese Commissie.

### **7.3.6 Europese Raad**

De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten. Deze raad beraadslaagt over problemen van de Unie of neemt besluiten over belangrijke zaken. Vaak gaat het over vraagstukken waarover in de Raad van de Europese Unie (Raad van Ministers) geen overeenstemming kon worden bereikt.

Voorzitter van de Europese Raad is de regering van een bepaald land. Ieder half jaar is een ander land aan de beurt. Het betreffende land is in dat half jaar ook voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Een probleem is dat parlementaire controle op de besluiten van de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie moeilijk is. De Tweede Kamer kan de Europese besluiten in theorie terugdraaien als deze wetwijzigingen met zich meebrengen. In de praktijk is het bijzonder lastig voor één parlement om dwars te gaan liggen bij Europese besluiten die via een moeizaam compromis tot stand zijn gebracht. Op sommige terreinen heeft ook het Europees Parlement te weinig controlerende bevoegdheden. Zie hieronder het 'democratisch tekort'.

### **7.3.7 Europees Parlement (EP)**

Het Europees Parlement heeft als bevoegdheden: medebeslissing bij wetgeving en controle op de uitvoering door de Europese Commissie; het heeft een vetorecht op een deel van Europese wetgeving (voornamelijk economie en handel; Europese wetgeving op deze terreinen moeten dus goedgekeurd zijn door de Raad en het EP) het heeft het laatste woord bij het goedkeuren van de begroting en toetreding van nieuwe lidstaten, associatieovereenkomsten met niet-EU-landen en andere internationale overeenkomsten. Het Europees Parlement kan met een motie van afkeuring de Europese Commissie in haar geheel tot aftreden dwingen. Het Europees Parlement heeft sinds het verdrag van Maastricht ook het recht om parlementaire enquêtes te houden om misstanden binnen de Europese Unie te onderzoeken.

Het Europees Parlement wordt rechtstreeks gekozen door de burgers van de lidstaten voor een periode van vijf jaar.

#### **Het 'democratisch tekort'**

Beperkingen van het Europees Parlement: een beperkte wetgevende bevoegdheid op alle terreinen en het ontbreken van vergaande controlefuncties ten opzichte van de overige Europese organen. In 1999 hadden noch het Europees Parlement noch de nationale parlementen iets te vertellen over bijna de helft van de begroting (voornamelijk landbouw, hierover beslissen de ministers van landbouw, die in theorie wel, maar in de praktijk moeilijk door hun nationale parlement gedwongen kunnen worden op hun

schreden terug te keren). Het EP heeft geen direct initiatiefrecht en is *medewetgever* naast de Raad van Ministers.

Het democratisch tekort bestaat **ook** uit de geringe controle vanuit de nationale parlementen op wat 'hun' ministers in Brussel besluiten. Daar komt nog bij dat de relatie met de achterban, de burgers van Europa, zwak is, wat op zijn beurt de positie van het Europees Parlement verzwakt. De burgers van de lidstaten stemmen niet op kandidaten voor het parlement als geheel, maar op nationale kandidaten. Voor elk land is bepaald aantal gereserveerd, in verhouding tot de bevolkingsgrootte. Nederland heeft bijvoorbeeld 25 zetels (juni 2009). De kandidatenlijsten zijn nationale lijsten en de politieke strijdpunten zijn in de praktijk nationale strijdpunten.

Belangrijk is ook dat niet het Europees Parlement, maar de regeringen van de lidstaten, de leden van de Europese Commissie voordragen. Het EP kan niet de individuele Commissarissen naar huis sturen, maar wel de Commissie in haar geheel ontslaan.

### **7.3.8 Europees Hof van Justitie**

Dit Hof is de rechterlijke macht van de Europese Unie, maar alleen voor zaken die onder de EU vallen. Het is zijn taak erop toe te zien dat bij de interpretatie en toepassing van de EU-verdragen overeenkomstig de wet wordt gehandeld. Het Hof waakt erover dat de lidstaten aan hun verplichtingen uit hoofde van de Verdragen voldoen, en dat de instellingen van de Europese Unie de hun toegekende bevoegdheden niet te buiten gaan; in samenwerking met de nationale gerechtshoven ziet het erop toe dat de wetgeving van de Europese Unie in alle lidstaten op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd en toegepast.

Alle belanghebbenden kunnen zich tot het Hof van Justitie richten: lidstaten, Europese Commissie, individuen, bedrijven enzovoort.

Door het toezicht van het Europese Hof van Justitie blijkt dat Europese afspraken, regels en 'wetten' uiteindelijk belangrijker zijn dan nationale regels: de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie hebben zich eraan te houden.

### **7.3.9 Economische Monetaire Unie (EMU)**

Om toegelaten te worden tot de EMU moeten landen voldoen aan diverse eisen (onder meer de staatsschuld mag niet meer zijn dan zestig (60) procent van het nationaal inkomen en het financieringstekort in de deelnemende landen mag de drie (3) procent niet overschrijden).

Per 1 januari 2002 is de euro ingevoerd in de meeste landen van de Europese Unie (Italië, België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Spanje, Portugal, Oostenrijk, Luxemburg, Ierland, Finland en Nederland). Sinds 2007 heeft ook Slovenië de euro ingevoerd. Per 1 januari 2008 geldt dit ook voor Malta en Cyprus. De Europese Centrale Bank waakt over de Europese munt: de euro. Het vaststellen van de rente en dergelijke is geen nationale zaak meer voor de EMU-landen.

### **7.3.10 Europese besluitvorming**

De besluitvormingsprocessen op Europees niveau zijn veel complexer dan de formele schema's doen vermoeden. Als de Europese Commissie voorstellen voor Europese regelgeving of nieuwe beleidsterreinen uitwerkt, dan doet zij dat niet alleen in de hoedanigheid van een supranationaal orgaan, maar er vindt al in de voorbereidende fase afweging van belangen plaats tussen lidstaten, verschillende fracties van het bedrijfsleven, sociale partners en andere belangengroeperingen. Daarnaast vindt er veelvuldig overleg plaats met ambtenaren, experts en belanghebbenden van het betreffende beleidsterrein. Het Europees Parlement geeft op deze voorstellen advies vanuit de optiek van de Europese burger en/of politieke partijen. En de Raad van de Europese Unie beslist tenslotte op basis van een belangenafweging tussen lidstaten, die op haar beurt onderbouwd is door een afwegingsproces tussen verschillende beleidsopties op nationaal niveau. Een voorstel wordt aangenomen als zowel het EP als de Raad akkoord zijn gegaan. (Dit is de standaardprocedure).

### 7.3.11 Problemen met betrekking tot de Europese Unie

Deze zijn onder andere:

- Het verlies van nationale soevereiniteit; steeds meer beslissingen worden in Brussel genomen en iedere lidstaat heeft een beperkte stem in dat geheel. Dilemma: Europese integratie en behoud van de eigen nationale autonomie.
- De meest belangrijke en ook meest specifieke taak van de Europese Unie geldt het creëren van een gemeenschappelijke markt en zorgen dat deze markt functioneert. Het is juist deze taak die de deur opent naar een vergaande beleidsbemoediging op tal van terreinen.  
Hoe meer marktintegratie gerealiseerd wordt, des te meer terreinen vallen op de een of andere manier onder de noemer van potentiële concurrentievervalsing. Dit geeft de Europese Unie en in het bijzonder de Europese Commissie de mogelijkheid om op steeds meer terreinen beleidsactiviteiten te ontplooiën. Weliswaar is daarvoor goedkeuring door de Raad van de Europese Unie en van het Europees parlement vereist, maar in veel gevallen worden die geconfronteerd met het feit dat zij zelf het kader voor deze maatregelen hebben goedgekeurd en vastgelegd. Bij een geschil voor het Hof van Justitie zal de Europese Commissie daardoor veelal aan het langste eind trekken (voert overeengekomen beleid uit).  
Maar ook waar het om activiteiten gaat die schijnbaar geen rechtstreeks verband houden met het functioneren van de gemeenschappelijke markt, zijn er talrijke mogelijkheden voor de Europese Unie om haar beleidsterrein uit te breiden. Vaak gaat het dan om taken die noodzakelijk geacht worden om de Unie als geheel beter te laten functioneren of die compensatie moeten bieden voor mogelijke negatieve effecten van de marktintegratie, redenen waarom de Raad van de Europese Unie en het Europees parlement er hun goedkeuring aan hebben gehecht.
- Onvoldoende democratische controle door de burgers, het nationale parlement en het Europese Parlement. Dit probleem staat bekend als het 'democratisch tekort' of 'democratisch gat' in de Europese Unie.
- De besluitvorming binnen de Europese Unie is traag en omslachtig. Bijvoorbeeld: één land kan de besluitvorming blokkeren, bijvoorbeeld dankzij een actief parlement of een referendum; op nationaal niveau heel democratisch, op Europees niveau niet. De Europese Unie treedt niet altijd slagvaardig op naar buiten. Het kost moeite en veel tijd om de landen van de Europese Unie op één lijn te krijgen.
- Beheersbaarheid van de financiën.
- Uitbreiding van de Europese Unie; de recente uitbreiding maakt de bestuurbaarheid extra lastig.
- Verhouding met de Verenigde Staten, handelsconflicten.
- Veiligheidsbeleid.

De wenselijkheid van een eigen Europese defensie staat inmiddels niet meer ter discussie. De kwestie is nu eerder de rol van de eigen Europese defensie: is zij beoogd als een aanvulling op of een alternatief voor de traditioneel transatlantische organisatie van het defensiebeleid?

## 7.4 Verenigde Naties

### 7.4.1 Inleiding: De internationale orde en internationale politiek

Het klassieke beeld van internationale orde is er een van natiestaten die in een anarchistisch domein onder bepaalde voorwaarden samenwerken dan wel in conflict met elkaar zijn. Het anarchistisch karakter impliceert dat staten in een permanent veiligheidsdilemma leven, slechts op te lossen door het

zoeken naar machtsevenwicht (bron van samenwerking tussen bondgenoten tegen een gemeenschappelijke rivaal) of door het zoeken naar superioriteit (bron van allerlei conflicten). Het huidige beeld van de internationale orde is aanmerkelijk gedifferentieerder. Natiestaten spelen nog altijd een prominente rol, maar hun speelruimte is beperkt door andere (f)actoren. Niet-gouvernementele organisaties (zowel maatschappelijke als marktactoren, bijv. Amnesty International of grote multinationals) zijn medebeslissers over veiligheid, welvaart en welzijn van miljoenen mensen. Intergouvernementele en (soms partieel supranationale) organisaties hebben zich een zekere autonomie weten te verwerven in de internationale politiek. Rondom hun functie heeft zich in de loop der jaren unieke kennis, expertise en 'legitimiteit' verzameld, waardoor hun vermogen tot het oplossen van grensoverschrijdende problemen onontbeerlijk is geworden. Voorbeelden daarvan: Wereldbank (armoedeprobleem), Internationaal Atoomagentschap (kernwapenproliferatie), WTO (handelsgeschillen) en regionale organisaties (Europese Unie, zie boven; stabiliteit en welvaart in Europa). Hun aantal en hun verwevenheid maken van de internationale orde een "web van interdependentie". De klassieke begrippen coöperatie en conflict veranderen in deze conceptie van inhoud: coöperatie is niet slechts het aangaan van een bondgenootschap tegen een gemeenschappelijke vijand, maar komt voort uit een collectief lotsbesef, de noodzaak om globale problemen als onveiligheid, epidemieën, migratie, milieu- en klimaatkwesaties, grondstoffenschaarste, en globale economische en sociale crises samen te bestrijden omdat dat nationaal niet langer kan. Conflict is niet louter het naakte machtsconflict tussen natiestaten, maar ook tussen ideeën, opvattingen, beschavingen, belangengemeenschappen en lotsgemeenschappen die dwars door territoriale grenzen opereren.

De rol van natiestaat als unieke speler in de internationale politiek is verder aangetast door het fenomeen van globalisering, het proces van marktintegratie dat de macht van staten als bestuursorganisatie flink heeft gewijzigd resp. gereduceerd. In sommige gebieden van de wereld is ronduit sprake van 'state failure', waardoor klassieke noties van soevereiniteit, vertegenwoordiging in internationale organisaties, diplomatieke aanspreekbaarheid, rechtspersoonlijkheid bij ratificatie van verdragen, etc. in feite waardeloos zijn geworden. Erkenning van het huidige (post-klassieke) beeld van de internationale orde heeft ingrijpende consequenties voor het karakter van de internationale politiek en de buitenlandse politiek van individuele landen. De toegenomen interdependentie maakt de meeste landen afhankelijker van elkaar, gevoeliger voor globale problemen die zelf niet meer op te lossen zijn, kwetsbaarder voor de beslissingen die niet in eigen hoofdsteden worden genomen. De -lastige en geduld vergende- weg van multilateralisme kan het voor de daaraan verbonden risico's behoeden. Machtige landen kunnen proberen zich aan deze ontwikkeling te ontworstelen door het kiezen van meer unilaterale oplossingen, of door het leiderschap c.q. de hervorming te eisen van organisaties die de nieuwe globale issues moeten oplossen.

Voorbeelden van cases die illustratief zijn voor de botsing tussen het klassieke en het postklassieke beeld van de internationale orde:

- het op de tocht staan van het niet-interventiebeginsel tussen soevereine staten;
- de machteloosheid van, en het zoeken naar hervormingen binnen de Verenigde Naties;
- de erkenning van het Internationaal Strafhof in Den Haag;
- Kyoto: een voorbeeld van het prisoner's dilemma en 'The Tragedy of the Commons'.

#### **7.4.2 Doelstellingen van de Verenigde Naties**

Doelstellingen van de Verenigde Naties zijn:

- handhaven van de internationale vrede en veiligheid;
- stimuleren van vriendschappelijke relaties tussen landen;
- bereiken van internationale samenwerking bij het oplossen van economische, sociale, culturele en humanitaire problemen;
- bevorderen van respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden.

#### **7.4.3 Hoofdterreinen van de Verenigde Naties**

De vier hoofdterreinen van de Verenigde Naties zijn:

- vrede en veiligheid;
- mensenrechten;

- economische ontwikkeling van de Derde Wereld;
- milieuproblematiek.

De lidstaten achten zich onderling verbonden door de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, een internationaal verdrag dat hun rechten en plichten als leden van de internationale gemeenschap omschrijft.

#### 7.4.4 Overlegorganen

- Leden van de Verenigde Naties overleggen in diverse organen en op fora. Daarin worden bijvoorbeeld resoluties en verklaringen aanvaard, die voor de lidstaten niet bindend zijn. De belangrijkste bijeenkomst van de Verenigde Naties is de jaarlijkse Algemene Vergadering. De besluiten hebben het karakter van aanbevelingen. Voor de uitoefening van de VN-taken zijn er talloze organen, bijvoorbeeld het Kinderfonds (UNICEF), het Bevolkingsfonds, Ontwikkelingsprogramma, UNESCO, FAO. Belangrijk in het kader van ontwikkelingssamenwerking zijn de financiële instellingen, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Naast deze organisaties zijn de VN-conferenties belangrijke fora van internationale samenwerking. De conferenties hebben invloed: mobiliseren overheden en organisaties om actie te nemen inzake een belangrijk probleem, stellen internationale standaarden op voor nationaal beleid, komen tot internationale verdragen. Voorbeelden van VN-conferenties: wereldtop voor sociale ontwikkeling (Kopenhagen, maart 1995), wereldconferentie over Vrouwen (Beijing, september 1995), de VN-conferentie van Milieu en Ontwikkeling (Rio de Janeiro, 1992), klimaatconferentie (december 1997 in Kyoto, tweede wereldtop over duurzame ontwikkeling (Johannesburg, augustus -september 2002).
- Het enige orgaan dat bindende politieke besluiten kan nemen is de Veiligheidsraad. Het betreft besluiten om de vrede in een bepaald land te bewaken of te herstellen. Dit is tevens de hoofdverantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad (handhaving van vrede en veiligheid). Op grond van zijn bevoegdheden kan de Veiligheidsraad in beginsel optreden als internationaal politie-orgaan. Zij beslist wanneer en waar vreedstroepen worden ingezet. Knelpunt: de machtsverhouding in de Veiligheidsraad is nog gebaseerd op de machtsverhouding van 1945. De vijf permanente leden (Verenigde Staten, Russische Federatie, China, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) hebben elk een vetorecht. (Nederland was van 1998 tot 2000 lid van de Veiligheidsraad).
- Het Internationaal Gerechtshof is de rechtbank van de Verenigde Naties (zetel in Den Haag). De uitspraken zijn bindend, maar naleving van de uitspraken kunnen niet worden afgedwongen. Het Hof adviseert bij rechtsvragen die door leden en niet-leden worden voorgedragen (met dien verstande dat het alleen geschillen tussen staten behandelt, dus 'niet-leden' slaat niet op bedrijven en individuen). Naast de rechtsgang naar het Internationaal Hof van Justitie in Den Haag is het overigens ook mogelijk dat op gespecialiseerde terreinen - zoals strafzaken in het geval van oorlogsmisdrijven - van ad hoc internationale tribunaal gebruik gemaakt wordt (denk aan Joegoslavië Tribunaal, Rwanda Tribunaal) en meer structureel van het sinds 2002 operationele Internationale Strafhof.
- De Secretaris-generaal is de hoogste verantwoordelijke persoon van de Verenigde Naties.

#### 7.4.5 Institutionele problemen

De Verenigde Naties is beperkt in haar functioneren. Haar macht en mogelijkheden worden bepaald door de machtsverhoudingen van de soevereine staten onderling en door zich geleidelijk wijzigende opvattingen over het recht op gewapende interventie en over de representativiteit van de Veiligheidsraad, het orgaan dat ultieme beslissingen neemt. Het representativiteitsprobleem geldt in enge zin voor de samenstelling van de Veiligheidsraad (nu vijftien lidstaten, waarvan vijf permanente met ieder een recht van veto) alsook in brede zin door de groeiende erkenning van het feit dat de internationale politiek niet uitsluitend een aangelegenheid van met elkaar samenwerkende of conflicterende staten is. Enerzijds spelen NGO's (niet gouvernementele organisaties) een rol, anderzijds is er de problematiek van falende staten, waar het klassieke instrumentarium van diplomatie en conflictbeslechting niet op toegerust zijn.



De Verenigde Naties heeft te kampen met financiële problemen, mede doordat lidstaten hun contributie niet betalen.

#### **7.4.6 Systeemproblemen**

Het einde van de Koude Oorlog, het fenomeen van globalisering en de opkomst van niet-statelijke actoren als machtsfactor in de internationale politiek (variërend van mensenrechtenorganisaties en economische actoren tot terreurbewegingen) geven aanleiding tot grote vragen, zoals hoe vrede en veiligheid, de internationale rechtsorde en universele humanitaire waarden te waarborgen. Dat leidt tot naoorlogse principes van multilateralisme.

#### **7.5 Vluchtelingenverdrag van Genève**

Ter bevordering van een rechtvaardige behandeling van vluchtelingen. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid is hier mede op gebaseerd.

#### **7.6 Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)**

Nederland is voor zijn veiligheid afhankelijk van de NAVO en de Europese Unie. Nederland neemt actief deel aan militaire operaties van het bondgenootschap (bijvoorbeeld acties in Bosnië en nog in 2013? Afghanistan en het sturen van waarnemers).

Het Atlantisch bondgenootschap bestaat uit 28 landen. De Verenigde Staten, Canada, Turkije en veel Europese landen. De Verenigde Staten zijn de grootste financier, geven de meeste veiligheids garanties en hebben de meeste macht in het bondgenootschap. Veel besluiten of ontwikkelingen bij de NAVO zijn in de jaren negentig onder Amerikaanse regie tot stand gekomen bijvoorbeeld samenwerkingsverdrag met Rusland, de rol van de NAVO als bewaker van het vredesakkoord in Bosnië, de mobilisatie en omvang van de vredesmacht in Bosnië, het idee voor de uitbreiding en het tempo daarvan. De vredesmissie in Bosnië is sinds eind 2004 overigens niet meer in handen van de NAVO maar van EUFOR, wat de groeiende rol van de Europese Unie op het terrein van crisisbeheersing en stabilisatie kenmerkt. De NAVO is met de vredesmacht KFOR nog aanwezig in Kosovo (officieel deel van Servië). Door het einde van de Koude Oorlog zijn de doelstellingen en de strategie van de NAVO veranderd. De Alliantie wil niet meer uitsluitend een militaire organisatie zijn. Zij wil ook een politiek verbond van vrije staten vormen. De NAVO wil de veiligheid van Europa en Amerika garanderen door gelijkgezinde, nieuwe democratieën op te nemen. Het lidmaatschap moet deze landen helpen bij hun ontwikkeling en handel en economische groei bevorderen om zo de stabiliteit in Europa te vergroten.

Binnen zowel de NAVO als de EU is prioriteit gegeven aan snel en overal inzetbare eenheden. Deze eenheden kunnen deelnemen aan puur militaire operaties of aan die ter ondersteuning van humanitaire missies.

#### **7.7 Raad van Europa**

De Raad bestaat nu (augustus 2009) uit 47 landen van het gehele Europese continent. Beslissingen worden genomen door het Comité van Ministers; dat wil zeggen: de ministers van Buitenlandse Zaken. Het Comité van Ministers wordt bijgestaan door een Raadgevende Vergadering, waarin leden van de nationale parlementen zitting hebben en die, zoals de naam al aangeeft, slechts een adviserende bevoegdheid heeft.

Belangrijkste doelstelling: de bevordering van de Europese culturele waarden, met name de democratische waarden.

Invloed en resultaten

De Raad van Europa boekte succes met de handhaving of herstel van de democratie in Griekenland en Turkije en was effectief op het gebied van de bescherming van individuele mensenrechten.

#### **7.8 Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden**

Dit hof is een onderdeel van de Raad van Europa (zetel in Straatsburg).

In 1950 is tussen de Europese landen gesloten het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het Europese Hof voor de Mensenrechten ziet toe op de naleving van deze rechten.

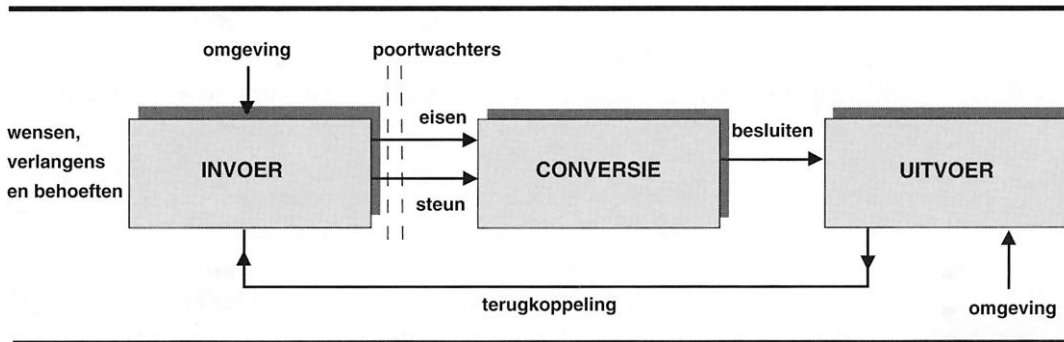
Individuele burgers en de regeringen van de aangesloten landen kunnen zich met klachten over vermeende schending van de in het verdrag geformuleerde mensenrechten wenden tot het Hof. Lidmaatschap van de Raad van Europa houdt voor de regeringen van de aangesloten landen de verplichting in, de uitspraken van het Hof te eerbiedigen.

Bijna alle Midden- en Oost-Europese staten hebben zich na de omwentelingen in de jaren tachtig voor het lidmaatschap van de Raad aangemeld. Toelating houdt immers internationale erkenning in dat de betrokken staat als democratisch wordt beschouwd.

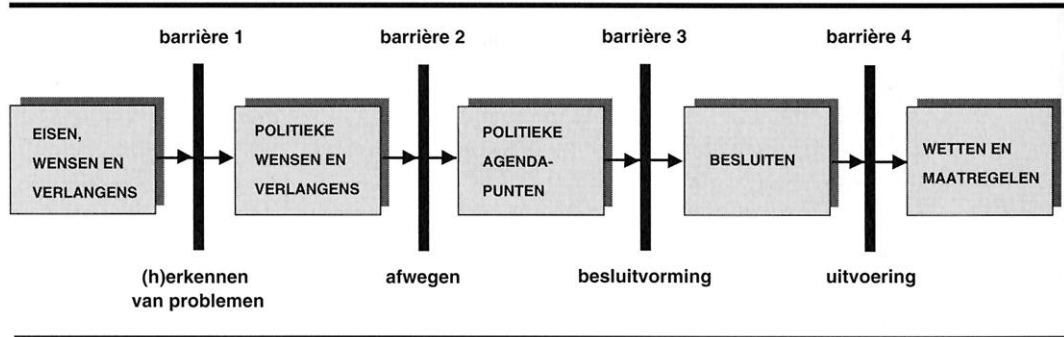
Men kan zich als burger tot het Hof wenden als alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.

## Bijlage bij domein B: Politieke besluitvorming

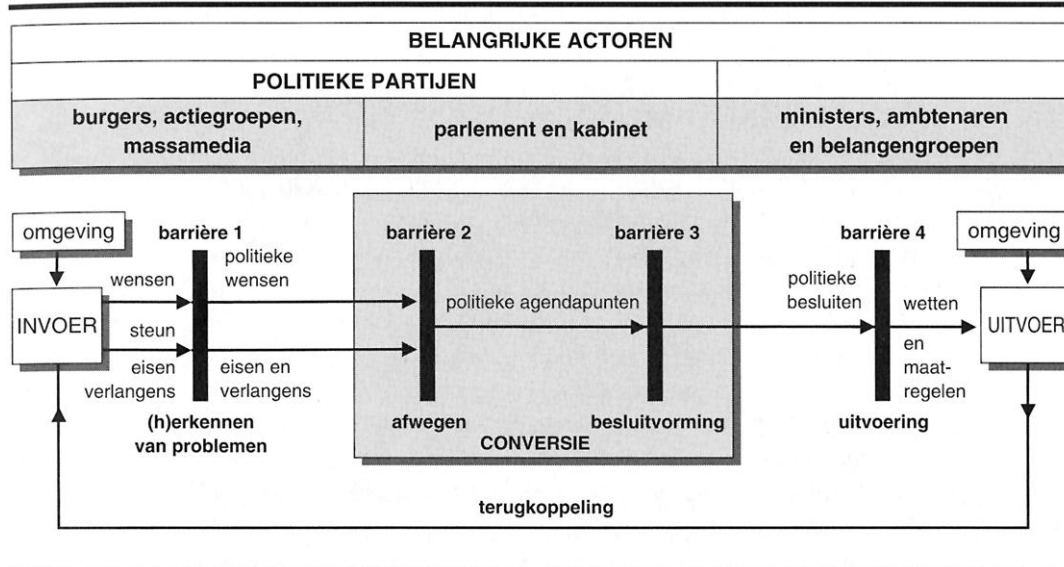
Figuur 1: Systeemmodel van het politieke proces



Figuur 2: Barrièremodel van het politieke proces



Figuur 3: Geïntegreerd model van het politieke proces



Bron: J.C.P.M. Vis en W. H. van Schuur (red.), *Politieke problemen*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, 1998, pp. 25-27.

## Domein C Massamedia

### Subdomein C1: Communicatie en massamedia

#### 8. De kandidaat kan analyseren welke relatie er bestaat tussen technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van de massamedia.

##### 8.1 (Massa)communicatie, massamedia en informatie

Kandidaten kunnen een communicatieproces analyseren voor de hieronder genoemde kenmerken en aspecten. In een communicatieproces zijn de volgende kenmerken en aspecten te onderscheiden: communicatie is een (doorlopend) proces, waarbij een zender (persoon of institutie) bedoeld of onbedoeld een boodschap (informatie) overbrengt aan een ontvanger (persoon, grote groepen, 'massa'). De boodschap kan zowel direct als indirect (via een medium) worden overgebracht. Een reactie van de ontvanger op de boodschap wordt de feedback (voor de zender) genoemd. In dat geval worden de rollen van zender en ontvanger omgedraaid.

Bij communicatie is er zowel sprake van betekenisgeving door de zender als door de ontvanger(s). De interpretaties van de boodschap door de zender en de ontvanger zullen niet altijd overeenkomen, met name door de verschillen in referentiekader tussen zender en ontvanger(s). Verschillen in interpretatie tussen zender en ontvanger leiden tot communicatiestoornissen ('ruis').

Massacommunicatie verschilt wezenlijk van interpersoonlijke communicatie. Interpersoonlijke communicatie is communicatie vanuit één persoon/zender en is gericht op één persoon of enkele personen als ontvanger(s). De zender is min of meer op de hoogte van de kenmerken of eigenschappen van de ontvanger(s). Bovendien is er meestal sprake van directe verbale en/of non-verbale feedback. Massacommunicatie kenmerkt zich als communicatie met een boodschap die voor een publiek bedoeld is dat groot in aantal, heterogeen en relatief onbekend is voor de zender. Het 'zenden' vindt meestal plaats door een complexe organisatie: er zijn meerdere mensen betrokken bij de bepaling van inhoud en vorm van de publieke boodschap. Bij het medium internet is het onderscheid tussen zender en ontvanger minder duidelijk. In principe kan iedereen informatie aanbieden op internet en daardoor zender zijn. Massacommunicatie vindt plaats door gebruikmaking van technische hulpmiddelen: de massamedia. Door de ontwikkelingen in de communicatietechnologie is er een verandering gekomen in massamediale communicatieprocessen. Wederkerigheid in de communicatiestroom is niet meer een exclusief kenmerk van interpersoonlijke communicatie. Internet biedt mogelijkheden voor interactieve communicatie, maar door de technologische ontwikkelingen is interactiviteit ook mogelijk bij media als televisie en radio. Luisteraars en kijkers kunnen per telefoon, sms of e-mail reageren op en meedoen aan tal van programma's. Massamediale communicatie wordt steeds minder éénrichtingsverkeer. Eén van de wezenlijke verschillen tussen massacommunicatie en interpersoonlijke communicatie is daardoor aan het vervagen.

Massacommunicatie draagt voor een belangrijk deel bij aan de 'openbaarheid van informatie' en daarmee met name aan de vorming van de publieke opinie. De massamedia zijn bovendien de plek waar de publieke opinie tot uitdrukking komt. Zie ook subdomein C5 massamedia en cultuur.

Kandidaten kunnen vraagstukken en discussies ten aanzien van de programmering, inhoud en vormgeving van berichten in massamedia verklaren vanuit de hierboven genoemde kenmerken van massacommunicatie.

##### Soorten massamedia

De media zijn te onderscheiden in gedrukte, audiovisuele en digitale media.

- Pers: dagbladen, weekbladen, tijdschriften.
- Omroep: radio, televisie.
- Communicatie-infrastructuur: internet.

Pers, boeken, radio, televisie en internet zijn door media-evolutie ontwikkelde content-platformen. Film, muziek en andere maken gedeeltelijk gebruik van deze platformen, maar ook van cd, dvd, video, bioscopen et cetera.

De pers is gebaseerd op de vrije ondernemingswijze productie met winst en continuïteit als doel en daarom marktgericht. De pers heeft zich ontwikkeld langs de lijnen van het marktmechanisme c.q. vraag

en aanbod en is afhankelijk van de verkoop (abbonementen en losse verkoop) en advertentie-inkomsten. Gratis dagbladen als Metro en Spits zijn volledig afhankelijk van advertentie-inkomsten. Nederland heeft een duaal omroepbestel; dat wil zeggen: een bestel met zowel publieke als commerciële zenders. De publieke omroep functioneert binnen het door de overheid gecreëerde wettelijke kader.

De zendtijd voor televisie van de publieke zenders (omroepverenigingen) gezamenlijk wordt gebruikt voor een volledig programma, dat ten minste omvat onderdelen van de programmasoorten informatie, cultuur, verstrooiing en educatie. Het gaat dan om nieuws, actualiteiten en achtergronden, onderwijsprogramma's, drama, soap, quizzes, spelletjes en sport. De omroepverenigingen hebben de mogelijkheid zich op bepaalde programmasoorten te richten, zolang het totale aanbod maar aan de eisen voldoet. De drie publieke televisienetten hebben ieder een eigen profiel en de omroepverenigingen leveren programma's die worden ingepast in de zendschema's van de drie netten. De publieke omroep wordt gefinancierd door advertentie-inkomsten en bijdragen van de overheid. Men kan lid worden van een omroepvereniging met of zonder een abonnement op een programmablad. Met de Mediawet (1992-2000) is de hoeveelheid zendtijd niet langer afhankelijk van het aantal leden. In beginsel is de programmering van de publieke omroepen onafhankelijk van commerciële invloeden. De commerciële zenders zijn volledig afhankelijk van commercie en zijn niet gebonden aan het programmavoorschrift van de overheid.

Zowel de pers als de radio en de televisie maken gebruik van internet. Vrijwel alle Nederlandse kranten hebben inmiddels een internetversie en dit geldt ook voor de televisiezenders. Hierdoor vervaagt het verschil in verschijningsvorm tussen pers en televisie en radio.

## **8.2 Gedrukte massamedia;**

### **8.2.1 Dagbladen**

Er is een onderscheid tussen dagbladen (ochtendblad, middagblad (*Het Parool*) en avondblad), tijdschriften (opiniebladen, familiebladen, jeugdbladen, sportbladen enzovoort), huis-aan-huisbladen en andere gedrukte media.

Kandidaten kunnen van categorieën dagbladen - landelijk en regionaal, en 'kwaliteitskrant' ('kaderkrant') en 'populair dagblad' / 'massablad' - voorbeelden noemen en herkennen. Bovendien kunnen zij verschillen tussen de dagbladen en tijdschriften analyseren met betrekking tot de inhoud (onderwerpkeuze, hoeveelheid aandacht, mate van diepgang, zakelijke berichtgeving, meer of minder nadruk op sensatie, beleidsinformatie (binnenlandse en buitenlandse politiek), praktische informatie, human interest, redactioneel commentaar) en verklaringen geven voor de gevonden verschillen, gezien de verschijningsfrequentie en -tijdstip, maar met name als gevolg van identiteit, politieke kleur (links-rechts) en doelgroep van deze media.

Kandidaten kunnen voorbeelden analyseren voor verschillen in doelstelling.

### **8.2.2 Opiniebladen**

Kandidaten kunnen voorbeelden van opinieweekbladen noemen en (artikelen uit deze) tijdschriften analyseren voor dezelfde aspecten als hierboven genoemd.

Zie ook subdomein C5 massamedia en cultuur.

## **8.3 Omroepen**

Het Nederlandse omroepbestel is een duaal bestel: publieke omroep en commerciële omroep.

Bij de commerciële omroepen staat het streven naar winst(vergroting), marktvergroting en continuïteit voorop. Met name om die reden zijn ze gericht op het bereiken van een zo groot mogelijk publiek, omdat daarmee de reclame-inkomsten vergroot kunnen worden.

### **8.3.1 De Publieke Omroep**

Een groot aantal zendgemachtigden maakt deel uit van de Publieke Omroep. Tot deze zendgemachtigden behoren de grote landelijke ledengebonden omroepen (AVRO, BNN, EO, KRO, NCRV, TROS, VARA en VPRO), de NOS, de NPS en de niet-ledengebonden omroepen, die een bepaalde categorie van programma's verzorgen, zoals religieuze programma's (IKON, RKK, NIK, HUM, NMO, OHM en BOS), educatieve programma's (Teleac/NOT en RVU, vormen samen de stichting Educatieve omroepcombinatie), reclame-uitzendingen (STER). Ook is zendtijd beschikbaar voor overheidsvoorlichting en politieke partijen die deelnemen aan verkiezingen. Onder het publieke bestel vallen ook de lokale en de regionale publieke omroepen.

Volgens de Concessiewet (maart 2002) moet een omroepvereniging ten minste 300.000 leden hebben om voor erkenning in aanmerking te komen. Vanaf september 2005 hebben twee nieuwe omroepen toegang tot het omroepbestel: LLiNK en Omroep MAX.

Een omroepvereniging moet een eigen identiteit hebben. De drie publieke zendernetten hebben elk een eigen profiel. De NOS vormt als omroep zonder leden, samen met het coördinatie- en samenwerkingsorgaan NPO (Nederlandse Publieke Omroep), één juridische organisatie: de Nederlandse Omroep Stichting. Op andere terreinen zijn het twee aparte organisaties. De NOS maakt programma's. NPO voert samenwerkings- en coördinatie-taken uit voor de landelijke publieke omroepen op het gebied van beleid en de programmering van de landelijke radio- en televisiezenders en internet. De NOS is verder verantwoordelijk voor de programma's die zich bij uitstek lenen voor gezamenlijke verzorging (nieuws en sport).

### **8.3.2 De commerciële omroep**

De zes grotere commerciële televisiestations met op Nederland gerichte programma's zijn in handen van de RTL Nederland (RTL 4, RTL 5, RTL 7, RTL 8); Deze zenders zijn statutair gevestigd in Luxemburg en kan daardoor bepaalde Nederlandse regelgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot reclame en sponsoring) ontwijken) of van Scandinavian Broadcasting System (SBS 6, Net 5, Veronica). Daarnaast zijn er themazenders, zoals TMF, MTV, Eurosport en Discovery Channel.

Kandidaten kunnen verschillen herkennen, noemen en verklaren in doelstelling/uitgangspunten, identiteit en doelgroep van de commerciële omroepen en de publieke omroepen. Kandidaten kunnen karakteristieke programma's van publieke omroepen herkennen en in verband brengen met de identiteit en doelgroep van de betreffende publieke omroep. Zie ook 12.13

## **8.4 Functies van massamedia**

### **8.4.1 Functies voor individuen**

Het gaat hier om de functies die massamedia kunnen hebben voor personen/individuen: het geven van informatie en educatie; opiniering; verstrooiing (ontspanning). Er is niet altijd een direct verband tussen de inhoud van een programma en de functie die dat programma voor een individu vervult. Dat is namelijk mede afhankelijk van de behoeften van een individu en de doelen die hij of zij nastreeft. Massamedia hebben ook een sociale functie: 'mee kunnen praten'; het gevoel geven bij een groep te horen, en collectieve betekenisgeving.

Massamedia hebben naast functies voor individuen ook maatschappelijke functies die te onderscheiden zijn in informerende, socialiserende en amuserende functies.

### **8.4.2 Maatschappelijke functies van de media.**

Binnen de (brede) 'informatieve functie' kunnen we een aantal functies onderscheiden, zoals de educatieve functie van de media. Daarnaast onderscheiden we, waar het gaat om vergaren en geven van informatie die misstanden in de samenleving signaleert, de controle- of waakhondfunctie. Het geven van zulke informatie kan ook een agendafunctie hebben, zowel in de politieke agenda als in de agenda van de samenleving (publieke agenda). Daarnaast zijn massamedia communicatiekanalen die communicatie tussen groepen en individuen en een uitwisseling van opinies kunnen bevorderen. In die zin is er dan sprake van een opiniërende functie van de massamedia, bijdragend aan het publieke debat.

De informatiefunctie speelt een belangrijke rol in het proces van democratische besluitvorming. Burgers dienen goed geïnformeerd te zijn over de maatschappelijke en de politieke problemen en de verschillende visies daarop. Daarnaast kan er door middel van massamedia informatie vanuit burgers (hun wensen, eisen en visies) naar de politiek/overheid en vice versa ook informatie vanuit politiek/overheid naar burgers toe gaan. Bovendien dienen burgers betrouwbare informatie te kunnen verkrijgen over het functioneren van overheid, politieke partijen en politici: controle- of waakhondfunctie. Zie ook de beschrijving in het domein Politieke besluitvorming VWO.

De socialiserende functie van de massamedia. Door het lezen van dagbladen, weekbladen en tijdschriften, het luisteren naar de radio en cd's en het kijken naar televisie, film, video en dvd worden mensen geconfronteerd met de waarden en normen van een cultuur - dominante cultuur en/of

subculturen. Er vindt een overdracht plaats van waarden en normen (zie ook subdomein C5 massamedia en cultuur). Voor de cultuuroverdracht geldt dat informatie die gegeven wordt door de massamedia niet alleen feiten en gegevens behelst, maar (onder meer door de nieuwsselectie en -presentatie) ook een zekere interpretatie geeft van de gebeurtenissen en daarmee ook een socialiserende werking heeft. Verder hebben de (soms verborgen) waarden, normen, rolmodellen en rolpatronen in de massamedia een socialiserend effect.

De amuserende functie blijkt uit de grote mate waarin in massamedia aandacht wordt besteed aan amusement. Voor de vrijetijdsbesteding hebben massamedia vooral de functie van verstrooiing en amusement. In toenemende mate worden informatieve boodschappen in de vorm van entertainment aangeboden. Ook de overheid gebruikt televisie amusementsprogramma's om de burgers te bereiken. Het produceren van amusementsprogramma's waarmee de overheid tegelijkertijd haar beleid vorm geeft, wordt ook wel aangeduid met de term entertainment-education (E-E). De amusements- en informatieve functies van de media zijn tegenwoordig vaak verstrengeld (infotainment).

Recentelijk is door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in de publicatie *Achter de schermen* (2004) een andere maatschappelijke functie van de media genoemd, namelijk 'verbinden' of aanbrengen van sociale cohesie. Sociale samenhang komt in en door communicatie tot stand. Informatie en amusement die verspreid worden door de massamedia kunnen zowel een gevoel van verbondenheid als gevoelens van 'er-niet-bij-horen' teweegbrengen. Het een sluit het ander niet uit. Een verbondenheid met een (sub)cultuur kan zich uiten in het zich afzetten tegen andere (sub)culturen of tegen een dominante cultuur. Een voorbeeld van 'verbinden', is het ontstaan van een sterke identificatie van mediagebruikers met bepaalde programma's, zenders, media en het smeden van een welhaast persoonlijke band van gewone mensen met bekende Nederlanders. Rond deze personen ontstaan niet zelden een 'gemeenschap' van fans (die vooral aan bod komen in populaire programma's van de commerciële omroepen) met aan de ster gewijde websites en elektronische nieuwsbrief.

Kandidaten kunnen de genoemde functies herkennen in (fragmenten van) artikelen, programma's of programmering in de verschillende media en betrekken in de discussies over het functioneren van massamedia en de programmering daarvan.

Kandidaten kunnen verschillen en veranderingen in de bovengenoemde functies van massamedia aangeven zoals die te herkennen zijn in pers en omroepen en deze veranderingen becommentariëren in hun maatschappelijke betekenis.

### **8.5 Vrijheid van informatie in de Nederlandse parlementaire democratie**

De vrijheid van het geven van informatie zoals vervat in de grondwet betekent dat er geen voorafgaand toezicht - geen censuur of geen voorafgaand verlot - is voor het openbaar maken van gedachten en gevoelens, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet.

In Europese Verdragen is bepaald dat er vrijheid is om informatie te vergaren en de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen (recht op informatie). Het recht op vrije meningsuiting en het recht op informatie zijn voorwaarden voor het goed informeren van alle burgers en daarmee voorwaarden voor de politieke betrokkenheid van burgers en weloverwogen politieke keuzes in een (parlementaire) democratie. De vrijheden van het vergaren en het verspreiden van informatie zijn ook voorwaarden voor de controle op overheidsorganen en de volksvertegenwoordiging (controlefunctie). Verder zijn deze vrijheden voorwaarden om misstanden of wensen in samenleving kenbaar te maken en daarover te spreken (opiniërende functie).

Zie ook subdomein C3 massamedia en de overheid

### **8.6 Kanttekeningen bij de invloed en het functioneren van massamedia in onze samenleving**

Kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de mate waarin en de manier waarop massamedia hun maatschappelijke functies vervullen. De markt- en publieksgerichtheid van veel media brengt met zich mee dat ze een zo groot mogelijk publiek willen bereiken. Gevolgen daarvan zijn:

- een vergrote aandacht voor amusement en het gevaar dat niet alle soorten programma's en informatie aan bod komen: verschraling van het aanbod;
- mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de informatie: minder betrouwbare en diepgaande achtergrondinformatie, minder 'moeilijke' onderwerpen en minder programma's voor kleine doelgroepen (zoals programma's over ontwikkelingslanden, wetenschap, voor en over bejaarden, etnische groepen en jongerenculturen);

- toenemende integratie van informatie en amusement (infotainment en entertainment-education).
- (media)hypes (nieuws dat zichzelf versterkt zonder dat zich nieuwe feiten voordoen) en het gebruik van mediaframes (berichtgeving voer een onderwerp vanuit hetzelfde perspectief). De grotere onderlinge concurrentie en de oriëntatie van media en journalisten op elkaar, leidt regelmatig tot mediahyperventilatie of mediahypes.

Over de wenselijkheid van vermenging van fictie en werkelijkheid in de vorm van entertainment-education wordt gediscussieerd. Uit onderzoek naar de impact van het bewust geven van gezondheidsinformatie in ziekenhuisdramaseries weten we, dat mensen zich realiseren dat het hier om fictie gaat, maar het toch prettig vinden er ook nog iets van op te steken.

Verder:

- Door de toenemende druk van concurrentie en commercie laat een aantal media en een aantal journalisten zich in de laatste jaren in toenemende mate meeslepen in de zogeheten 'medialogica'. Het publieke debat wordt deels bepaald door de mogelijkheden en begrenzings van het medium. Dit geldt met name voor de televisie. Bij de aandacht voor politiek op de televisie lijkt het in voorkomende gevallen minder te gaan om inhoud, achtergrond en feiten dan om beelden en emoties, om schandalen en incidenten en om presentatie in termen van conflict en wedstrijd.
- Tot de negatieve kanten van de medialogica worden ook gerekend de 'hypes' (nieuws dat zichzelf versterkt zonder dat zich nieuwe feiten voordoen) en het gebruik van mediaframes (berichtgeving over een onderwerp vanuit hetzelfde perspectief). De grotere onderlinge concurrentie en de oriëntatie van media en journalisten op elkaar, leidt regelmatig tot mediahyperventilatie of mediahypes.
- De steeds groter wordende invloed van de media op de samenleving, bijvoorbeeld de invloed van de media op het proces van politieke besluitvorming en op de politieke cultuur (b.v. in de omgangsvormen) heet ook wel mediatisering.

## **Subdomein C2: Massamedia en technologische ontwikkelingen**

### **9. De kandidaat kan analyseren welke relatie er bestaat tussen technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van de massamedia.**

#### **9.1 De relatie tussen technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen van de massamedia**

Economische groei en technologische ontwikkelingen hebben samen grote invloed op de ontwikkeling van de massamedia en het gebruik ervan.

- Door de technologische ontwikkelingen, met name digitalisering c.q. informatietechnologische ontwikkelingen, vinden ontwikkelingen binnen de wereld van de massamedia plaats: meer media, 'nieuwe' media, een vergroot en veranderend aanbod alsmede een vergroot en veranderend gebruik van massamedia. Voorbeelden van nieuwe technologische ontwikkelingen zijn satelliettelevisie, kabelnet, abonneetelevisie, internet, elektronisch betalen. De rol van informatie- communicatietechnologie (ict) is hierbij van belang. De traditionele media en ict groeien naar elkaar toe. De technologische convergentie tussen massamedia, telecommunicatie en computers leidt tot het ontstaan van een gedeelde infrastructuur. Door de ict-ontwikkelingen ontstaat een communicatiebestel dat de verbondenheid van verschillende typen media benadrukt. Een belangrijke nieuwe technologische ontwikkeling is digitale televisie. Digitale televisie biedt meer distributiecapaciteit en mogelijkheden voor tweewegverkeer: meer gespecialiseerde zenders zijn te ontvangen; programma's per stuk af te nemen; menugestuurde keuze zijn te maken met behulp van elektronische programmagids; men kan doorklikken naar achtergrondinformatie; via afstandsbediening meedoen aan programma's; etc.
- Economische groei zorgt ook voor vergrote consumptiemogelijkheden en met name in de vrijetijdsbesteding is sprake van een veelvuldiger mediagebruik, met name televisie. Verder er is sprake van internationalisering/globalisering in de economie en door de technologische mogelijkheden ook in de massacommunicatie. Dit leidt soms tot internationaal samenwerkende bedrijven waardoor oligopolistische / monopolistische tendensen waar te nemen zijn. Dit alles brengt ook nieuwe vormen van dienstverlening met zich mee zoals pay-perview en elektronisch betalingsverkeer. De personal computer doet meer en meer dienst als communicatiemiddel. Niet alleen door het emailverkeer, maar ook in combinatie met de mobiele telefoon die als toegangspoort tot internet kan dienen en door het versturen van SMS en MSN berichten (al dan niet via internet).



## 9.2 Sociale en politieke consequenties van technologische ontwikkelingen

Gevolgen van de genoemde technologische ontwikkelingen voor de massamedia en massacommunicatie kunnen zich voordoen op cultureel, economisch en politiek-juridisch gebied.

**Cultureel** is er een vergroting van het aanbod. Gevolgen zijn een versterking van tendensen van ontzuiling en individualisering; nieuwe, uitgebreidere en snellere vormen van dienstverlening. De publieke omroep komt onder druk te staan.

Verder hebben de ontwikkelingen de volgende implicaties op cultureel gebied:

- Diversificatie van het media-aanbod: de kijker, de lezer en luisteraar kan kiezen uit een groot aantal media: televisie, -radiozenders, kranten, tijdschriften, websites, boeken, cd's etc.
- De aanwezigheid van ict versterkt het proces van informalisering. Er ontstaat een voorkeur voor een informeel communicatiemedium als e-mail ten koste van meer formele contacten in briefvorm. Ict versterkt het proces dat de grenzen tussen privé en werk, tussen vrije tijd en arbeid vervagen (thuis werken via computer en op het werk persoonlijke mail afhandelen).
- Media, vooral de commerciële televisie- en radiozenders, komen tegemoet aan het verlangen naar een intense beleving en ervaring (intensivering als sociaal-culturele ontwikkeling). Men hoeft de deur niet uit om tegemoet te komen aan dit verlangen. De intensivering van met name het commerciële tv-aanbod met spectaculaire programma's en emotie-tv, kan er toe leiden dat kijkers meer op commerciële zenders afstemmen.
- Digitalisering vervaagt de grenzen tussen massacommunicatie en persoonlijke communicatie.
- Internationalisering: met name via televisie kan men gemakkelijk in aanraking komen met andere culturen. De dominantie van de Verenigde Staten (veramerikanisering), cultuurimperialisme: dat in veel landen over de hele wereld avond na avond voornamelijk Amerikaanse televisieproducties en films te zien zijn in het aanbod van films en tv programma's is een bron van internationale politieke discussie. De instroom van etnische groeperingen hebben een vraag naar niet oorspronkelijk 'Hollandse' media tot gevolg gehad (nieuwe krantentitels, schotelantennes, mediterrane zenders op de kabel, gespecialiseerde videotheken, vertoning van recente Turkse en Marokkaanse films in reguliere bioscopen).

Vooraf internet is een globaal medium. De snelle groei van het internet onttrok zich grotendeels aan de invloedssfeer van nationale staten. Internet maakt het mogelijk dat mensen uit verschillende landen contact hebben op discussielijsten en chatboxen. Informatie van de andere kant van de wereld is razendsnel binnen de eigen muren te halen. Er is een wereldwijde distributie van audiovisueel amusement op gang gebracht. De vraag is of deze voorbeelden van internationalisering leiden tot het ontstaan van een globale cultuur. Moderne technologie biedt juist mogelijkheden om de lokale cultuur in stand te houden of om de cultuur van een groep die buiten het eigen land woont in stand te houden.

Op **sociaaleconomisch** terrein zien we een versterking van de internationalisering/globalisering van handel en dienstverlening (kansen op nieuwe markten en optreden van nieuwe aanbieders/vergroete concurrentie). Volgens sommigen is er sprake van een ontwikkeling naar een tweedeling in de samenleving: groepen die wel en groepen die niet actief gebruik (kunnen) maken van de nieuwe technologische middelen. De kennis en vaardigheden op dit vlak zouden van grote invloed zijn op de maatschappelijke positie van de desbetreffende groepen.

Internet als platform voor informatie en vermaak is concurrent voor de bestaande media in de strijd om de tijd van de mediagebruiker en het reclamegeld van het bedrijfsleven.

Technologische innovaties en economische schaalvergroting hebben geleid tot internationalisering van het media-aanbod (ook gevolg op cultureel gebied). Het ontstaan van multimedia-multinationals, deels met vertakkingen in de vrijetijdsindustrie. Dit gaat gebaard met de zorg dat de vrijheid van informatie en meningsuiting in gevaar zou komen (ook gevolg op politiek-juridisch terrein).

Voor de publieke omroep ontstaan nieuwe diensten zoals continue journaal, themakanalen (bv. jeugdzender, cultuur kanaal), internetactiviteiten.

Op **politiek-juridisch** niveau is het mediabeleid gewijzigd ten gunste van de commerciële omroepen. Daarnaast zijn er problemen op gebied van privacyproblematiek en de 'ongrijpbaarheid' van internet: problemen ten aanzien van persvrijheid (bijvoorbeeld op het gebied van zedelijkheid en openbare orde) en de juridische problemen om wetgeving daarvoor te maken (zie ook subdomein C3 massamedia en de overheid).

Technologische ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor het mediabeleid. De ontwikkeling van nieuwe diensten door de publieke omroep was een belangrijk thema in de mediabegroting van de afgelopen jaren. Diensten die de overheid wil stimuleren zijn: internetactiviteiten ter verrijking van de radio- en televisieprogrammering, nieuwe elektronische programmagids, interactieve televisie en in de toekomst themakanalen als gevolg van introductie van digitale televisie.

Er is discussie over de vraag of de nieuwe media de traditionele media verdringen of er een aanvulling op zijn. Beantwoording van deze vraag heeft gevolgen voor het mediabeleid ten aanzien van de publieke omroep: omroepbudgetten, aantal zenders, programmering.

### **9.3 Groeperingen die betrokken zijn bij ontwikkelingen op het gebied van media**

Kandidaten kunnen de belangen onderscheiden van de groepen die betrokken zijn bij ontwikkelingen op het gebied van media en/of nieuw gebruik ervan: overheid, omroepen, bedrijfsleven (bijvoorbeeld op het gebied van hardware en software, kabelexploitanten, uitgevers), verschillende publieksgroepen.

### **9.4 Informatiemaatschappij**

Met het begrip informatiemaatschappij wordt een technologisch hoogontwikkelde samenleving aangeduid die met behulp van moderne informatie- en communicatietechnieken een grote toename laat zien van de informatieproductie en van de productiviteit in zijn algemeenheid. (N.B. In de toelichting op het domein Mens en Werk staat nog een ander kenmerk van het begrip informatiemaatschappij: "Omdat de meeste mensen in Nederland werkzaam zijn in de tertiaire en quartaire sector wordt de Nederlandse samenleving een postindustriële of informatiemaatschappij genoemd.")

Voorbeelden van gevolgen van de informatiemaatschappij zijn herkenbaar op de volgende terreinen met betrekking tot massamedia

- sociaaleconomisch: in productie, dienstverlening en consumptie van (het aanbod van) massamedia;
- sociaal-cultureel: toename en differentiëring van het aanbod van informatie en informatiemediã, toegenomen gebruik van informatiemediã in vrije tijd;
- politiek: burgers hebben in principe meer mogelijkheden om informatie in te winnen en in contact te komen met politici; de politieke cultuur is veranderd door de vergrote aandacht van en voor de media. Mogelijkheden tot 'digitale democratie'.

## **Subdomein C3: Massamedia en de overheid**

### **10. De kandidaat kan uitleggen op welke wijze de overheid in ons land betrokken is bij de massamedia en kan het mediabeleid commentariëren.**

#### **10.1 Recht op vrijheid van meningsuiting**

De vrijheid van meningsuiting is een van de grondrechten die verwoord zijn in de grondwet (Art.7 GW). Het grondwetsartikel stelt dat in lid 1 niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door de drukpers gedachten en gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. In lid 2 staat: "De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud een radio- of televisieuitzending".

Kandidaten kunnen uitleggen op basis waarvan er soms sprake kan zijn van inperking (vastgelegd in formele wetten) van de vrijheid van meningsuiting, zoals uitlatingen die aanzetten tot haat of discriminatie, een gevaar opleveren voor de openbare orde of de nationale veiligheid, in strijd zijn met de openbare zeden, staats- of bedrijfsgeheimen bevatten, beledigend of opruiend zijn of smaadt.

Kandidaten kunnen aangeven dat artikel 7 GW niet de rechten van burgers regelt op het vergaren en het doorgeven van informatie. Tot het geldend Nederlands recht behoort het *Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden* (1950). Dit verdrag regelt (in artikel 10) deze vrijheid en dit recht nadrukkelijk wel. De vrijheid van meningsuiting is een (grond)recht dat gestalte krijgt in de relatie overheid-burger. Voor andere maatschappelijke relaties, zoals die tussen werkgevers en werknemers, kan men daar niet op terugrijpen.

Het vergunningenstelsel en de inhoudelijke voorschriften op het gebied van de omroep zijn (grondwettelijke) toegestane inperkingen van de vrijheid van meningsuiting.

## **10.2 Uitgangspunten van het mediabeleid: democratie, uitingsvrijheid en pluriformiteit**

Voor een goed functionerende democratische samenleving is vrijheid van meningsuiting essentieel. Om die reden betracht de overheid in een rechtsstaat terughoudendheid met betrekking tot het uiten van meningen en gedachten door burgers. Daarnaast heeft de overheid tot taak er actief voor te zorgen dat deze vrijheden ook bewerkstelligd kunnen worden. Zij zal dan met name de voorwaarden daartoe moeten scheppen voor de omroep in Nederland. Zorg voor maatschappelijke communicatiekanalen en een goede (veelomvattende, kwalitatieve en betrouwbare) informatievoorziening door uitgever en omroepen, gekenmerkt door pluriformiteit, zijn onontbeerlijk voor de publieke en politieke agendavorming, publiek debat, begrip en verdraagzaamheid, welke voorwaarden zijn voor een democratische en pluriforme samenleving. In het huidige omroepbeleid is gekozen voor het voortbestaan en de versterking van de publieke omroep, bijvoorbeeld door samenwerking in netten en het vergroten van het marktaandeel door een andere programmering. Daardoor bestaat het gevaar van een geringere profilering en een mogelijke vervlakking van de publieke omroepen. De volgende kantekening of nuancering is op zijn plaats: er is sprake van een ongelijke toegang tot de media door individuen of groepen.

Kandidaten kunnen politieke voorstellen en -discussies analyseren m.b.t. de vraag welke rol de hierboven genoemde uitgangspunten daarin spelen.

## **10.3 Overheidsbemoeyenis met massamedia**

De kandidaten kunnen opvattingen over de rol van de overheid op dit terrein relateren aan de belangrijkste politieke stromingen. Gedoeld wordt op de opvatting van 'de overheid als bewaker van de kwaliteit en van de pluriformiteit van de media' (argument vóór overheidsbemoeyenis), respectievelijk de opvatting van 'de overheid als bevoogdende instelling, die door regelgeving initiatieven aan banden legt en maatschappelijke ontwikkelingen negeert' (argument tegen overheidsbemoeyenis).

Kandidaten kunnen gegeven opvattingen plaatsen en in verband brengen met politieke visies. Binnen de politieke visies zijn er in dit opzicht twee uitersten of polen: enerzijds gebaseerd op een voorkeur voor een meer regulerende, controlerende en kwaliteitsbewakende overheid; anderzijds gebaseerd op een visie met een voorkeur voor een terughoudende overheid en een zelfregulerende markt/samenleving met bewuste, mondige, zelfbeslissende burgers.

Van kandidaten wordt ook verwacht dat zij naar aanleiding van een concreet en actueel vraagstuk de genoemde aspecten kunnen herkennen en toelichten. Bijvoorbeeld: wel of niet geven van (meer) steun aan de publieke omroep; wel of geen steun voor noodlijdende kranten; al of niet een actiever of strenger beleid ten aanzien van pornografie en dergelijke.

## **10.4 Wettelijke kaders van het omroepbestel**

In de Mediawet is ons duale omroepbestel geregeld. Deze wet is reeds vele malen aangepast en gewijzigd. Stap voor stap is de positie van de publieke omroep als geheel versterkt en die van de afzonderlijke omroepverenigingen verzwakt. Uitgangspunt voor de Mediawet en het mediabeleid is de noodzaak van pluriformiteit van informatievoorziening en kwalitatief hoogwaardige programma's en informatie. Op basis van die wet wordt aan de NOS een concessie verleend om radio- en televisieprogramma's te verzorgen en uit te zenden. De NOS (onderdeel NPO) coördineert de programmering en deelt de zendtijd in.

Omroepverenigingen en een educatieve omroepinstelling kunnen erkenning krijgen. De Concessiewet van maart 2002 kent ten aanzien van het publieke bestel de drempel dat een omroepvereniging minimaal 300.000 leden moet hebben om voor erkenning in aanmerking te komen. Daarnaast is er sprake van een identiteitseis als voorwaarde. De erkenning geeft recht op financiële middelen. Wel is er de plicht om binnen de eisen en de voorwaarden van de concessie voor de publieke omroep als geheel, programma's te leveren aan de verschillende televisienetten en radiozenders. Programma-onderbrekende reclame is in beperkte mate toegestaan.

Het Commissariaat voor de Media ziet toe op de naleving van programmavoorschriften en reclameregels door de publieke omroep en verleent en controleert de zendmachtigingen aan de publieke en de commerciële omroepen. Het toezicht van het Commissariaat voor de Media is bedoeld om een eerlijke toegang tot de media te garanderen, de diversiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening te bewaken en voor de effectieve handhaving van de Mediawet. Het Commissariaat voor de Media kan boetes uitdelen wanneer de omroep zich niet houdt aan de wettelijke regels. Dit geldt zowel voor de publieke als de commerciële omroep (zij het voor de commerciële omroep in mindere mate).

### **10.5 Discussie over het omroepbestel; culturele, economische, technologische en politieke aspecten**

Kandidaten kunnen de verschillende ontwikkelingen onderscheiden die van invloed zijn of zijn geweest op de meningsvorming en besluitvorming over (de inrichting van) het omroepbestel.

Op cultureel vlak: individualisering en ontzuiling van de samenleving (geen traditionele achterban meer bij omroepverenigingen).

Op economisch vlak: liberalisering en internationalisering van de economie: toegenomen consumentisme onder het publiek; grotere markt- en publieksgerichtheid (streven naar hogere kijkcijfers).

Op technologisch vlak: de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie, waardoor een vrijwel onbegrensd aanbod via ether, kabel, internet en satelliet kan plaatsvinden en er ook nieuwe mogelijkheden zijn (digitale radio, interactieve televisie en combinatie met/ondersteuning van programma's door middel van internetsites).

Op politiek-juridisch vlak: gemengde financiering van de publieke omroep (Omroepbijdrage en reclamegelden); samenwerking bij de publieke omroep en vergroten van de mogelijkheden voor commerciële omroepen; bezorgdheid over maatschappelijke functies van de omroep.

Kandidaten kunnen vraagstukken in en voorstellen voor de inrichting van het omroepbestel analyseren en verklaren voor de hierboven genoemde factoren.

### **10.6 Visies van politieke stromingen op het te voeren mediabeleid**

Kandidaten kunnen de ideeën en belangen onderscheiden van betrokken actoren/groepen: publieke omroepen, commerciële omroepen, bedrijfsleven, consumenten/burgers, overheid.

Kandidaten kunnen bovendien de verschillende politieke visies herkennen voor de vraag in hoeverre en op welke wijze de overheid zich sterk moet maken voor het handhaven of versterken van de maatschappelijke functies van de publieke omroepen c.q. van een duaal bestel in plaats van alleen een commercieel bestel.

Kandidaten kunnen beleid en politieke voorstellen analyseren en verklaren wat betreft de belangen die er aan ten grondslag liggen en de politieke visies.

### **10.7 Vergelijking tussen het Nederlands omroepbestel (dual bestel), een volledig commercieel bestel en een staatsomroep**

Kandidaten kunnen een vergelijking maken waarin zij met name de volgende aspecten betrekken: pluriformiteit, invloed van de overheid, van commercie, van maatschappelijke groeperingen, de financiering van de media, een breed of smal aanbod van soorten programma's en kwaliteit van de nieuwsvoorziening.

### **10.8 Rol van de overheid op het terrein van de pers**

Afgezien van de gegarandeerde vrijheid van meningsuiting bestaat er in Nederland nauwelijks wetgeving die specifiek gericht is op de pers.

Op het gebied van persconcentratie geldt dezelfde regeling als voor overige Nederlandse markten: de Mededingingswet.

Daarnaast bestaat er voor de bescherming van de pluriformiteit het Stimuleringsfonds voor de Pers (tot 1 juli 2007 Bedrijfsfonds voor de Pers). Via dit fonds kunnen dagbladen, opinietijdschriften en nieuwsbladen in aanmerking komen voor tijdelijke financiële steun. Voor de financiering van deze steunmaatregelen krijgt het Stimuleringsfonds voor de Pers een percentage van de STER-inkomsten. Argumenten voor en tegen het tijdelijk financieel steunen van noodlijdende kranten en bladen: het behouden van de pluriformiteit in de pers, gegeven de maatschappelijke functies daarvan versus het argument dat zulke steun kan leiden tot concurrentievervalsing en aantasting van het marktprincipe. Het Stimuleringsfonds voor de Pers heeft ook een rol te vervullen bij de modernisering en vernieuwing van het perslandschap.

## **Subdomein C4: Massamedia en commercie**

### **11. De kandidaat kan de invloed analyseren van economische overwegingen, belangen en ontwikkelingen op de organisatie en de werking van de media en op het media-aanbod.**

#### **11.1 Marktgerichtheid van massamedia**

Kranten, weekbladen, tijdschriften, radio, televisie en internet houden met hun aanbod rekening met de vraag of interesse van het publiek. Doel is dan het verkrijgen van een zo groot mogelijk marktaandeel (= kijkers, leden/begunstigers, abonnees op het programmablad). Dat geldt des te meer voor commerciële omroepen, omdat daarmee hun voornaamste inkomstenbron (reclame) vergroot kan worden.

Kandidaten kunnen uitleggen, dat een sterke markt- en publieksgerichtheid kan leiden tot een verschralling van de inhoud c.q. van het programma-aanbod. Voor de omroep geldt dat de publieke omroepen de laatste decennia veelal publieksgerichter zijn geworden omdat enerzijds de 'natuurlijke' binding met de achterban verminderd is ten gevolge van de ontzuiling en individualisering en anderzijds de concurrentie tussen de omroepen veel groter is geworden.

De kandidaat kan de invloed van de commercie op de programmering en inhoud van programma 's van commerciële omroepen en op internet herkennen en de gevolgen hiervan uitleggen.

Dagbladen komen aan hun financiële middelen vooral via abonnementen en advertentie-inkomsten. Inkomsten uit losse verkoop zijn beperkt. Incidenteel kunnen dagbladen een beroep doen op tijdelijke financiële steun door het Stimuleringsfonds voor de Pers.

#### **11.2 Persconcentratie en monopolievorming**

Van persconcentratie is sprake als een steeds groter aandeel van de totale bladenmarkt in handen komt van een steeds kleinere groep uitgeverij of concerns.

Er kunnen drie vormen van concentratie worden onderscheiden: redactionele concentratie (samengaan van redacties van dagbladen), publieksconcentratie (het publiek verdeelt zich steeds schever over de kranten) en aanbiederconcentratie (samengaan van uitgeverij van dagbladen). Bij deze drie vormen gaat het om de zogeheten horizontale concentratie, namelijk hetzelfde product, te weten: verschillende dagbladen. Naast de horizontale concentratie bestaan nog de verticale concentratie (verschillende productieniveaus: persbureaus, drukkerijen et cetera) en de diagonale concentratie (verschillende producten: cross-ownership, dus naast dagbladen ook televisie- en/of radiozenders/omroepen).

Mogelijke verklaringen voor persconcentratie zijn verlies van abonnees (mensen lezen steeds minder dagbladen en/of spreiden zich niet over de beschikbare dagbladen); zwakke economische positie en toegenomen afhankelijkheid van advertentie-inkomsten; verlies van advertentie-inkomsten door concurrentie met televisie of economische recessie; de werking van de oplagespiraal: lage oplage, lage advertentieopbrengsten, minder kwaliteit, lagere oplage et cetera; technologische veranderingen die grote investeringen vereisen.

Sterke persconcentratie kan oligopolie- of monopolievorming tot gevolg hebben, waarvan sprake is als een aantal concerns (een concern) op een bepaalde markt het (bijna) volledige aanbod in handen hebben (heeft).

De Mededingingswet kan concentraties van ondernemingen verbieden. Het toezicht op naleving van de wet is opgedragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Gevolgen van persconcentratie zijn: kleinere keuzemogelijkheden voor de consument, concentratie van de macht over de media in de handen van een relatief kleine groep. Verder is er ook altijd bezorgdheid over de pluriformiteit. Bij een kleiner aantal uitgeverij/dagbladen zouden minder verschillende stemmen en stromingen aan bod komen. Die verschralling van de pluriformiteit hoeft echter niet op te treden als de overblijvende dagbladen intern pluriformer worden.

#### **11.3 Marktsegmentering en economisch handelen van concerns op de tijdschriften- en dagbladenmarkt**

Marktsegmentering is het verschijnsel dat in de tijdschriftenmarkt en vanuit de (commerciële) omroepen steeds meer uitgaven of programma's verschijnen voor specifieke doelgroepen. Marktsegmentering houdt dus verband met de tendens om de markt verder te verdelen in segmenten, die afzonderlijk veroverd kunnen worden. Dat verschijnsel doet zich met name voor waar de markt een groot aantal aanbieders kent en veel concurrentie is.

Voorbeelden van 'economisch handelen' zijn: het opzetten van nieuwe bladen om drukcapaciteit volledig te kunnen benutten of om deelmarkten aan te boren; het ontwikkelen van nieuwe producten en media om daarmee te komen tot marktvergroting; het ontstaan van grotere productie-eenheden uit efficiencyoverwegingen: samengaan van activiteiten in één organisatie zodat redactie, productie en distributie bij elkaar in de organisatie komen; samenwerken met of overnemen van andere bladen; verweving met andere diensten op het gebied van informatievoorziening.

#### **11.4 Belangen van redactie en directie van een krant; redactiestatuut**

Gezamenlijke belangen zijn continuïteit van het bedrijf en van de uitgave(n), een goed journalistiek product en een groot bereik. Belang redactie: onafhankelijke berichtgeving. Belang directie: streven naar winst en -vergroting; vergroting van het marktaandeel; vergroten van efficiency en effectiviteit. Elke krant heeft een redactiestatuut. Hierin wordt de relatie tussen (hoofd)redactie en directie geregeld en de onafhankelijkheid van de redactie zoveel mogelijk gewaarborgd. Het statuut bevat verder een omschrijving van de identiteit van de krant.

#### **11.5 Financiële middelen van publieke omroepen en commerciële zenders**

Voor de publieke omroepen zijn de bronnen van inkomsten: omroepgelden (rijksbijdrage uit de algemene middelen en STER-gelden), (beperkte) sponsormogelijkheden, abonnementsgelden programmablad en overige inkomstenbronnen zoals inkomsten uit omroepbladen en merchandising (van videobanden en cd's bijvoorbeeld).

Commerciële zenders hebben reclamegelden en sponsoring als voornaamste inkomstenbron. Hoe groter het bereik van de betreffende zender en programma, des te hoger zijn de prijzen van de reclame-uitingen.

#### **11.6 Marktgerichtheid van omroepen en commerciële zenders**

De markt- en/of publieksgerichtheid van de omroepen en zenders blijkt uit de aandacht die ze hebben voor de kijkdichtheid van hun programma's. Die wordt onderzocht door de Stichting Kijkonderzoek (SKO). Dit onderzoeksbureau verzamelt cijfers over de kijkdichtheid, waardering en samenstelling van het publiek. Kijkonderzoek is ook een vorm van feedback, waardoor de ontvangers van de mediaboodschap de zender kunnen laten weten wat ze van het media-aanbod vonden. De consequenties hiervan worden duidelijk in de programmering en de inhoud van de programma's: nadruk op prime time, infotainment, aankoop van bepaalde programma's, stoppen met programma's die weinig kijkers trekken, veel nadruk op 'beproeft' concepten en relatief weinig aandacht en investeringen in (het ontwikkelen van) innovatieve programma's of programma's voor een kleinere doelgroep.

Kandidaten kunnen de spanning herkennen die optreedt door de aandacht voor het marktaandeel van de publieke omroep en de eis te voldoen aan het programmavoorschrift.

#### **11.7 Relatie tussen commercie en massamedia**

Met het begrip vervlakking wordt de tendens bedoeld om meer programma's uit te zenden die een groot publiek zullen aanspreken, programma's die vooral gericht zijn op amusement en verstrooiing. De termen vervlakking en vertroosting werden voor het eerst gebruikt naar aanleiding van de oprichting van de TROS als eerste niet aan een traditionele achterban gebonden omroep en haar uitgesproken streven naar een groot marktaandeel. Ontzuiling en wijzigingen in de Mediawet hebben er toe geleid dat het onderscheid tussen de omroepverenigingen met betrekking tot het al of niet hebben van een traditionele achterban tegenwoordig niet meer zo duidelijk is en van minder belang is.

#### **11.8 Invloed van commercie en bedrijfsleven op radio en televisie**

De maatschappelijke functies van de omroep komen onder druk te staan. Zie ook subdomein C1 communicatie en massamedia.

Mogelijke argumenten voor: meer financiële mogelijkheden; vergroot aanbod; programma-aanbod is afgestemd op behoeften van de markt; meer informatie.

Mogelijke argumenten tegen: minder betrouwbare en veelzijdige informatie; verschraling van het programma-aanbod: relatief veel verstrooiing en oppervlakkige programma's; te weinig kansen voor kleinere maatschappelijke groepen (waaronder etnische minderheden) om aandacht op radio of televisie te krijgen; (storende) reclame.

## **11.9 Economische ongelijkheid tussen westerse landen en de Derde Wereld op het gebied van informatie en massamedia**

De ongelijkheid wordt zichtbaar in de geringere ontwikkelingsmogelijkheden die de Derde Wereld heeft - economisch en technologisch - op het gebied van de massamedia. Nieuwsbronnen waarvan media zich bedienen, zijn veelal westerse persbureaus die nieuws leveren voor westerse 'klanten' en mede om die reden vooral nieuws vergaren uit de 'westerse' wereld; ze hebben dan ook weinig steunpunten in de Derde Wereld. Het merendeel van de derdewereldlanden is voor openbare informatie afhankelijk van de bestaande (westerse) persbureaus. Consequentie van deze situatie is dat veel nieuws over de Derde Wereld is gemaakt vanuit een westerse optiek: weinig aandacht voor ontwikkelingsprocessen en relatief veel aandacht voor oorlog, rampen, incidenten, traditie en folklore.

Bovendien is er sprake van een groot westers aanbod, met name aan televisieprogramma's, die cultureel een westers karakter hebben. Deze programma's zijn van invloed op de beeldvorming over de westerse wereld en kunnen ook invloed hebben op de culturen in de Derde Wereld.

### **Subdomein C5: Massamedia en cultuur**

#### **12. De kandidaat kan:**

- **de invloed analyseren van sociaal-culturele ontwikkelingen en centrale waarden in de samenleving op de inhoud van het media-aanbod en op de organisatie van de media;**
- **de invloed en macht van de media analyseren aan de hand van cultuuroverdracht, beeldvorming en beïnvloedingstheorieën.**

#### **12.1 Rol van de media in het socialisatieproces: de overdracht van waarden, normen, cultuur, vooroordelen en stereotypen**

Met het begrip cultuur wordt de leefwijze van een groep bedoeld zoals die op verschillende manieren tot uiting komt: in waarden, normen, gewoontes, regels, tradities, rituelen, symbolen en kunst. Zo spreken we van een westerse cultuur, jeugdcultuur, arbeiderscultuur, et cetera. Culturen zijn relatief; dat wil zeggen: ze zijn tijd- en plaatsgebonden; ze zijn dynamisch van karakter omdat ze veranderen onder invloed van wijzigende omstandigheden, bijvoorbeeld onder invloed van de politieke of economische situatie.

Kandidaten kunnen drie dimensies in cultuuruitingen onderscheiden en herkennen: allereerst behelst het een ideële dimensie met daarin mens- en maatschappijvisies, godsdienstige ideeën en waarden. Cultuur heeft ook een normerende dimensie, gelegitimeerd door de eerder genoemde ideeën (waaronder waarden): normen, wetten, straffen, maar ook gewoontes. De derde dimensie behelst de materiële aspecten van cultuur, zoals kleding, gebouwen en kunst. Hierin worden de ideeën en normen over wat mooi, functioneel en dergelijke is, belichaamd.

#### **12.2 Waarden en normen in massamedia**

Waarden zijn oriëntatiepunten voor het gedrag van mensen; ze geven aan wat mensen nastrevenswaard en waardevol vinden. Waarden liggen ten grondslag aan normen. Normen zijn meer specifieke gedragsregels die voortkomen uit waarden.

Kandidaten kunnen in concrete voorbeelden in massamedia de normen, regels of symbolen herkennen en de achterliggende waarden daarvan benoemen, bijvoorbeeld de manier waarop mannen en vrouwen afgebeeld/beschreven worden, of de manier waarop geweld een rol speelt in massamedia.

#### **12.3 Vooroordelen en stereotypen in het media-aanbod**

Kandidaten kunnen vooroordelen en stereotypen herkennen en benoemen in aangeboden materiaal uit massamedia. Een vooroordeel is een irrationele mening of houding die niet of onvoldoende op feiten of ervaringen is gebaseerd maar op 'geloven', 'horen zeggen' of eenmalige ervaringen. Vooroordelen drukken verwachtingen en opvattingen uit die negatief zijn.

Stereotypering is beeldvorming van het gedrag en de mentaliteit van leden van een andere groep die sterk generaliserend, vereenvoudigend en vertekenend is. Stereotypering is beeldvorming van groepen. Deze beperkte en onjuiste beeldvorming is moeilijk veranderbaar, zelfs als er nieuwe informatie komt die tegenstrijdig is aan het stereotiepe beeld.

Stereotypering en vooroordelen kunnen het handelen beïnvloeden en daarmee discriminerende gevolgen hebben voor de desbetreffende groep.

#### **12.4 Dominante cultuur en subcultuur**

De 'dominante cultuur' is de cultuur van de groep in de samenleving met een invloedrijke politieke of economische positie. Het kan, bij uitzondering, ook wel de cultuur zijn van een minderheid, mits die een sterke politieke en economische positie in de samenleving heeft.

'Subculturen' zijn levensstijlen van groepen mensen die waarden, normen en symbolen ontleen aan de dominante cultuur, maar daar gedeeltelijk ook duidelijk van afwijken of andere accenten leggen.

In een samenleving met verschillende (sub)culturen is een dominante cultuur in staat om zijn waarden en normen van invloed te laten zijn op subculturen, bijvoorbeeld in de massamedia. Subculturen hebben minder toegangsmogelijkheden tot de media.

Kandidaten kunnen uitingen van (sub)culturen herkennen in het media-aanbod.

#### **12.5 Cultuur en het proces van socialisatie**

In het socialisatieproces worden in een beïnvloedings- en aanpassingsproces waarden en normen overgedragen. In dit 'leerproces' maken mensen zich deze waarden en normen van een groep eigen.

Als men daar naar handelt uit 'eigen' overtuiging, is er sprake van internalisatie; dat wil zeggen: de cultuur wordt dan als vanzelfsprekend ervaren. Het 'nature-nurture'-debat gaat over de vraag in hoeverre biologische of erfelijke factoren ('nature') respectievelijk sociaal-milieufactoren ('nurture') van beslissende invloed zijn op karakter en gedrag van mensen.

Massamedia hebben een socialiserende functie (zie ook subdomein C1 communicatie en massamedia) op mensen; ze zijn één van de socialisatoren. Dat de massamedia naast ouders, school, vrienden en sociale omgeving een socialiserende werking hebben, staat vast, maar de mate waarin deze media invloed hebben, kan variëren en is moeilijk los te zien van de andere socialisatoren.

#### **12.6 Voorbeelden van functies van cultuur in een samenleving**

Cultuur geeft richting aan het denken en doen van mensen. Het vormt een gedragsregulerend kader: cultuur geeft enerzijds mogelijkheden, omdat het betekenisgevend is. Men leert betekenis te geven aan gedragingen en verschijnselen vanuit die cultuur en daarom is cultuur voorwaarde voor het kunnen interpreteren van anderen en voor het communiceren met anderen. Anderzijds legt cultuur ook beperkingen op aan het gedrag: de cultuur geeft aan welk gedrag wel of niet aanvaardbaar is. Als mensen zich niet aan belangrijke normen van een cultuur houden, spreken we van deviant of afwijkend gedrag waarop vaak afkeurend gereageerd wordt. De wijze waarop men in de samenleving gewenst gedrag beloont en ongewenst gedrag bestraft, noemen we sociale controle.

Cultuur geeft ook de mogelijkheid aan mensen om zich daarmee te identificeren: men kan zichzelf zien in termen van 'horend bij een bepaalde groep/cultuur en de daarbij horende waarden en normen'.

Cultuur wordt mede door de massamedia verspreid.

Kandidaten kunnen de genoemde functies herkennen in (het aanbod van) massamedia.

#### **12.7 Media en beeldvorming; selectieve perceptie, referentiekader, waarden en normen**

De verschillende vormen van media-informatie kunnen waarden, normen, cultuurkenmerken, vooroordelen en stereotypen bevatten. In het tot stand komen van media-aanbod is het referentiekader van de 'zender' (journalist, schrijver, regisseur, programmamaker et cetera) van invloed op zijn waarneming van de werkelijkheid, zijn interpretatie en zijn waardering van die werkelijkheid worden gevormd door het geheel van ervaringen, affecties en kennis die hij in het verleden heeft opgedaan en door de normen en waarden die hij zich eigen maakt. Dat heeft dan weer gevolgen voor de wijze waarop hij of zij de boodschap vorm zal geven, bewust of onbewust. Ook als het om fictie gaat, zoals bijvoorbeeld een soap, wordt het beeld van de werkelijkheid van de maker van de soap weerspiegeld in het gedrag van de personages en het verhaal van de soap. Hierdoor geven mediaboodschappen in welke vorm dan ook een beeld van de werkelijkheid zoals de betreffende 'zender' die werkelijkheid ziet. De ontvanger van de boodschap krijgt dus een door de zender geïnterpreteerd beeld van de werkelijkheid.

#### **12.8 Dagelijks nieuws als resultaat van een selectieproces**

Het nieuws dat de consument uiteindelijk gepresenteerd krijgt, doorloopt veel stadia en selecties. Het gaat om de volgende filters: het (h)erkennen van een onderwerp als nieuwswaardig, de beslissing om wel of niet een verslaggever aandacht aan een onderwerp te laten besteden; de beschikbaarheid van bronnen (waarbij sommige bronnen, bijvoorbeeld een politicus, ook weer een selectie van de werkelijkheid presenteren); het selectief gebruik van die bronnen door de verslaggever; de selectieve



perceptie van de verslaggever; de selectie daarna door internationale persbureaus, Nederlandse persbureaus, journalist/redactie en eindredactie/hoofdreductie.

### **12.9 'Criteria' bij de selectie van nieuws**

De volgende criteria spelen een rol bij de vraag of een nieuws ook daadwerkelijk uitgezonden of gepubliceerd wordt, als de gebeurtenissen: actueel zijn; uitzonderlijk zijn: opvallend en onverwacht; gevolgen hebben voor grotere groepen mensen; dichtbij plaatsvinden; continuïteit kennen; ondubbelzinnig en begrijpelijk zijn; over prominente personen gaan; 'negatief' zijn; een human interestkarakter hebben (drama, conflict, emotie oproepen, identificatiemogelijkheden), er geen andere belangrijker geachte gebeurtenissen zijn. Andere factoren zijn de kosten om van een item verslag te kunnen geven; voldoende afwisseling ten aanzien van 'soorten' nieuws; de vraag of de doelgroep het item wil lezen of zien; aantrekkelijk maken van verslaggeving om zo een groot publiek te hebben (met name om commerciële motieven).

Kandidaten kunnen deze criteria herkennen in de nieuwsvoorziening en nieuwsbronnen met elkaar vergelijken voor de vraag welke criteria zij meer of minder gebruiken en dit in verband brengen met de identiteit van het persorgaan of omroep.

### **12.10 Bewuste of onbewuste 'kleuring' van nieuwsvoorziening; journalistieke normen**

Kandidaten kunnen de mate van objectiviteit en subjectiviteit herkennen in aangeboden materiaal. In onderwerpkeuze, woordgebruik en beeldkeuze kan sprake zijn van subjectiviteit of 'kleuring'. Deze vertekening van de werkelijkheid kan het gevolg zijn van bijvoorbeeld de selectieve perceptie van de verslaggever en redactie; gekleurde en eenzijdigheid van de gebruikte informatiebron; geen hoor en wederhoor toepassen; onvoldoende scheiding van feiten en meningen.

Kandidaten kunnen in aangeboden materiaal ook bewuste vormen van 'kleuring' herkennen: manipulatie en indoctrinatie.

Naast kleuring van het nieuws is er ook sprake van 'framing'. Bij 'framing' gaat het niet zozeer om een vertekening van de werkelijkheid, maar door een gebeurtenis vanuit een bepaald perspectief te benaderen wordt de gebeurtenis in verband gebracht met door de verslaggever gekozen onderwerpen. De manier waarop een onderwerp wordt gebracht, hoe het onderwerp wordt ingekleed, is een keuze die door de journalistiek gemaakt wordt. Of in het nieuws over het uitbreken van de oorlog in Irak een relatie wordt gelegd met economische overwegingen of dat benadrukt wordt welke bedreigingen en conflicten door deze oorlog zouden kunnen worden opgelost, is een keuze voor een bepaald 'mediaframe'. Een 'mediaframe' is dus de wijze waarop een onderwerp wordt gepresenteerd en geïnterpreteerd in de mediaberichtgeving.

Voorbeelden van mediaframes die voor diverse onderwerpen van toepassing kunnen zijn: het economische 'gevolgenframe', het 'conflictframe', het 'machteloosheidsframe', het 'human-impactframe' en het 'moraliteitsframe' ('goed' versus 'slecht').

Kandidaten kunnen in gegeven bronmateriaal herkennen in hoeverre voldaan is aan journalistieke normen zoals hoor en wederhoor toepassen, gebruik maken van meerdere informatiebronnen / checken van nieuws / van verschillende bronnen / (zoveel mogelijk) scheiden van feiten en meningen / streven naar objectiviteit / juiste weergave van feiten.

Kandidaten kunnen de betrouwbaarheid en representativiteit van informatie(bronnen) vaststellen. Zie in toelichting van eindterm 3 van subdomein A1 Informatievaardigheden.

#### *Objectieve informatie*

Objectieve informatie is in absolute zin niet mogelijk, omdat het referentiekader van de informatiegever (zie 12.7) altijd een rol speelt in de perceptie en beoordeling van de te beschrijven situaties. Bovendien is er altijd sprake van een noodzakelijke selectie in het aanbod aan nieuwsvoorziening.

### **12.11 Invloed of macht van de media met betrekking tot publieke meningsvorming**

Kandidaten dienen te weten dat het referentiekader van mensen in de (massa)communicatie ook een rol speelt bij de 'ontvanger(s)'. Er is bij de ontvangers/ het publiek sprake van selectieve perceptie voor mediaboodschappen: waarvoor mensen zich openstellen, hoe ze de boodschap waarnemen en wat zij onthouden, wordt beïnvloed door hun referentiekader en de daarbinnen heersende waarden en normen.

De kandidaat kan uitleggen dat mensen met verschillende referentiekaders/cultuur een zelfde mediaboodschap op verschillende wijze kunnen interpreteren (selectieve perceptietheorie).

De invloed van massamedia en met name van televisie op de mening en het gedrag van mensen is vaak onderwerp van publieke en wetenschappelijke discussie, bijvoorbeeld waar het gaat om de mogelijke invloed van geweldsbeelden en pornografie, de beeldvorming over etnische minderheden en de beïnvloeding van de publieke opinie over actuele strijdpunten. In theorievorming en onderzoek over de invloed van massamedia is evenwel nauwelijks overeenstemming te constateren over de mate waarin massamedia invloed hebben op mensen. Ook is er geen overeenstemming over de wijze waarop die beïnvloeding tot stand komt en is er verschil van mening over wat precies beïnvloed wordt. Selectiviteit beperkt de invloed van mediaboodschappen: mensen maken keuzes uit het media-aanbod, nemen het gekozen aanbod selectief waar en hebben ook een selectief geheugen.

Volgens de theorie van de zwijgspiraal hebben de media (vooral de televisie) heel veel invloed op de meningen die mensen hebben doordat de media een beeld geven van de heersende opvattingen waaraan mensen zich uit angst voor sociale isolatie zouden conformeren.

Aanhangers van de cultivatietheorie wijzen er op dat mensen die veel naar bepaalde soorten programma's kijken, beïnvloed worden in het beeld dat zij van de werkelijkheid hebben. De realiteit zoals die in de media wordt voorgeschoteld (voorbeeld: soaps, politseries) wijkt af van de alledaagse werkelijkheid. Het wereldbeeld van zware televisiekijkers vertoont meer overeenkomsten met het beeld dat de televisie van de wereld geeft dan het wereldbeeld van lichte televisiekijkers.

Volgens andere theorieën is die invloed veel beperkter en afhankelijk van de behoeften die mensen hebben ('uses and gratifications'-benadering) of doelen die zij nastreven (de media-afhankelijkheidstheorie) waardoor bij sommige mensen wel en bij andere geen effecten van mediaboodschappen ontstaan.

Volgens de agenda-settingtheorie hebben media geen direct effect op de meningen van mensen maar bepalen media wel - door de hoeveelheid aandacht die ze aan bepaalde onderwerpen besteden - wat mensen belangrijk vinden en waar ze over praten. Maar volgens de framing-theorie kan de journalistiek een onderwerp op een bepaalde manier belichten ('mediaframe'), waardoor de wijze waarop de ontvangers van die boodschap over het onderwerp gaan nadenken en praten wordt gestuurd.

Kandidaten kunnen uitspraken over de invloed van massamedia analyseren rekening houdend met bovengenoemde factoren en variabelen.

### **12.12 Op Nederland gerichte omroeporganisaties/zenders; verschillen en typering**

Het gaat om het maken van een vergelijking in doelstelling en programmering tussen de publieke en de commerciële omroepen. Bovendien kunnen kandidaten de identiteit beschrijven van de diverse omroepen en deze herkennen in aangeboden voorbeelden of materiaal. In vergelijking tot vroeger zijn de verschillen tussen de publieke omroepen minder herkenbaar.

De kandidaten kunnen op basis van deze analyse beargumenteerd een antwoord geven op de vraag of er sprake is van (voldoende) pluriformiteit in de Nederlandse omroep. Zie ook subdomein C1 communicatie en massamedia en subdomein C4 massamedia en commercie.

### **12.13 Pluriformiteit van de media**

De pluriformiteit wordt mogelijk gemaakt door het doen in standhouden en bevorderen van een verscheidenheid aan media-aanbod en diversiteit van onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied.

De kandidaten kunnen onderscheid maken tussen de begrippen interne en externe pluriformiteit en deze begrippen toepassen op de media. Interne pluriformiteit: een massamedium bijvoorbeeld een krant biedt ruimte aan verschillende opinies en opvattingen. Externe pluriformiteit: een breed en divers aanbod van zenders/omroepen en kranten/tijdschriften, elk met een eigen 'kleur'/identiteit. Hierdoor krijgen allerlei maatschappelijke, religieuze en politieke stromingen een kans in de media. (In de tijd van verzuiling lag de nadruk op externe pluriformiteit.)

De kandidaat kan verschillende landelijke kranten en opiniebladen met elkaar vergelijken aan de hand van hun identiteit (waaronder politieke/levensbeschouwelijke visie).

De kandidaat kan verschillen tussen landelijke dagbladen en opiniebladen herkennen, te weten voor identiteit/'kleur', de formule van de krant, doelgroep, 'links-rechts', politieke/levensbeschouwelijke stromingen.

Zie ook subdomein C1 communicatie en massamedia.

#### **12.14 Sociaal-culturele ontwikkelingen in de samenleving en de inhoud en organisatie van de media: verzuiling en ontzuiling; gevolgen van individualisering, liberalisering en commercialisering**

Aan het begin van de twintigste eeuw leidde de verzuiling van de Nederlandse samenleving er toe dat er binnen de zuilen dagbladen, weekbladen en omroepen ontstonden, waarbij sprake was van een hechte band met en een vast bestand aan leden/lezers/kijkers. Door de ontzuiling en individualisering verliezen de traditionele zuilen leden en hebben zij geen vast lees- en kijkpubliek meer. Binnen de omroep ontstaan nieuwe omroepen; de opkomst van commerciële omroepen wordt door de ontzuiling bespoedigd; de concurrentie is vergroot en er vinden veranderingen plaats in programma-aanbod van de traditionele omroepen om tot ledenbehoud en -aanwas te komen en hogere kijkcijfers te behalen; vervlakking van het aanbod; minder identiteitsgebonden programma's.

De ontzuiling had voor de geschreven pers tot gevolg dat de verschillen in politieke kleur en/of identiteit kleiner zijn geworden. Er is sprake van een geringere politieke profilering en van ruimte voor een breder scala aan (politieke) visies.

Zie voor de gevolgen van liberalisering en commercialisering voor de media ook subdomein C1 communicatie en massamedia, C3 massamedia en de overheid en C4 massamedia en commercie.

#### **12.15 De ontwikkeling van de multiculturele samenleving: gevolgen voor media en het mediabeleid**

In een pluriforme samenleving is sprake van minderheden die relatief moeilijker toegang kunnen krijgen tot de media. Commerciële omroepen richten zich vanuit hun winststreven per definitie op een groot kijkerspubliek en ook publieke omroepen is er meer aan gelegen om goede kijkcijfers te behalen. Om die reden bestaat het gevaar dat etnische groepen en hun culturen weinig in de media aan bod komen met programma's voor de eigen groep en weinig zichtbaar zijn in de media.

Gezien de maatschappelijke functies van de publieke omroep is het volgens het huidige mediabeleid van belang dat etnische groepen ook aandacht krijgen in de programmering van de publieke omroep (zie ook subdomein C3 massamedia en overheid). Met name de NPS heeft de taak gekregen om programma's voor en over etnische groepen/culturen uit te zenden. Niettemin wordt sinds de jaren zestig van de vorige eeuw zendtijd toegewezen aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Inmiddels is ten behoeve van zeven hoofdstromingen zendtijd toegewezen. Door de toegenomen technische mogelijkheden kunnen etnische groepen gemakkelijker programma's bekijken uit het land van herkomst. De gevolgen daarvan zijn nog onderwerp van studie: een mogelijke vertraging van de integratie van deze groepen en/of een versterking van de identiteit van deze groepen.

## Domein F Criminaliteit en rechtsstaat<sup>1</sup>

### Subdomein F1: Criminaliteit en samenleving

#### 23. De kandidaat kan een beschrijving geven van aard en omvang van het verschijnsel criminaliteit en daarmee samenhangende vraagstukken voor burger en samenleving.

##### 23.1 Rechtsregels en normen

Er bestaan regels en normen waarnaar mensen zich (ten opzichte van elkaar) behoren te gedragen. Aan regels of normen ligt altijd een waarde ten grondslag. Een waarde is een oriëntatiepunt voor het gedrag van mensen: ze geven aan wat mensen nastrevenswaardig en waardevol vinden.

Kenmerken van rechtsregels:

- rechtsregels worden gesteld en gehandhaafd door de overheid;
- rechtsregels gelden in beginsel voor iedereen;
- rechtsregels gaan in het algemeen voor andere regels en normen.

Andere waarden en normen zijn bijvoorbeeld religieuze waarden en normen, morele waarden en normen, fatsoensnormen.

Doel en betekenis van rechtsregels kunnen zijn:

- (rechts)zekerheid te bieden;
- bijdragen aan de ordening van de samenleving;
- het mogelijk maken van onafhankelijke rechtspraak;
- conflicten vreedzaam oplossen.

Rechtsregels kunnen ook conflicten oproepen. Zo kunnen wetten achterhaald zijn of op een bepaald terrein geheel ontbreken. De ongeschreven regels (maatschappelijke normen) kunnen al veranderd zijn en mensen willen zich niet meer aan de geschreven regels houden (voorbeeld: euthanasiediscussie). De strafbaarheid, oftewel het geldende recht of positieve recht, is niet altijd in overeenstemming met de strafwaardigheid, oftewel de opvattingen van brede lagen van de bevolking. (zie ook subdomein F4)

Rechtsregels vloeien voort uit rechtsbronnen. De belangrijkste rechtsbron is de wet.

De belangrijkste wetten komen tot stand met instemming van de Staten-Generaal.

Ook gemeenten en provincies mogen regels maken, die 'verordeningen' worden genoemd. Een minister maakt op zijn beleidsterrein rechtsregels, veelal in de vorm van een Algemene Maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële regeling.

Naast de wet is de jurisprudentie een belangrijke rechtsbron. De jurisprudentie is het geheel aan rechterlijke beslissingen waarin de wet nader is uitgelegd en toegepast. Als in die jurisprudentie een bepaalde uitleg van de wet bestendig wordt, kan op deze wijze een nieuwe rechtsregel ontstaan.

Naast nationale wetten kunnen rechtsregels ook voortvloeien uit internationale verdragen.

##### 23.2 Toename van criminaliteit in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen

Er is veel onderzoek gedaan naar de toename van criminaliteit in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Hierover zijn verschillende theorieën ontwikkeld en bestaan verschillende standpunten en hypothesen.

<sup>1</sup> Een meer adequate domeintitel is: *Criminaliteit, veiligheid en rechtsstaat*. Deze titel dekt beter de lading en geeft aan dat aan het aspect veiligheid maatschappelijk meer en meer gewicht wordt gegeven. Dit heeft op onderdelen implicaties voor onderstaande domeinbeschrijving. Met name voor subdomein F1.

Kandidaten kunnen aangeven dat hierbij verschillende ontwikkelingen van belang zijn. Het gaat om (min of meer elkaar overlappende) ontwikkelingen zoals:

- werkloosheid, met name onder jongeren en etnische minderheden;
- sterk toegenomen welvaart, waardoor er meer gelegenheid is tot het plegen van diefstal en dergelijke;
- toegenomen alcohol- en drugsgebruik;
- afnemend gezag van de overheid, onder andere tot uiting komend in belasting- en uitkeringsfraude; minder vertrouwen in justitieel apparaat door gebruik van onrechtmatige opsporingsmethoden door de politie (denk aan de parlementaire enquête naar opsporingsmethoden in 1995);
- afnemende betekenis van het zogenaamde maatschappelijke middenveld (onder andere gezin, school en verenigingen) als gevolg van het proces van individualisering (ook wel genoemd het zwakker worden van maatschappelijke bindingen);
- veranderend norm- en waardenbesef als gevolg van de verminderde betekenis van levensbeschouwing/ontzuiling en ideologie;
- het sterke verband tussen het ongestraft laten van overtredingen van regels en de toename van criminaliteit. De toename van het aantal overtredingen wordt onder andere ook veroorzaakt door de enorme hoeveelheid (fraudegevoelige) regelingen en regels en de beperkte omvang van het justitiële apparaat, waardoor de pak- en strafdans betrekkelijk gering is;
- de informele sociale controle. Deze is sterk verzwakt door onder andere verdergaande verstedelijking, de ontzuiling en de individualisering, het verlies aan traditionele gezagsverhoudingen binnen bijvoorbeeld gezinnen, scholen, bedrijven. Daarnaast is ook de functionele controle (politie, controleurs en andere toezichhouders) in de laatste decennia afgenomen;
- ontwikkelingen in de verhoudingen tussen autochtonen en allochtonen;
- technologische ontwikkelingen, onder meer digitalisering;
- internationalisering.

Kandidaten dienen in staat te zijn deze maatschappelijke oorzaken van de toename van criminaliteit in verband te brengen met door beleidsmakers voorgestelde vormen van misdaadbestrijding, zoals meer aandacht voor waarden en normen in het onderwijs, meer politie op straat, strengere straffen, zero-tolerance, bestraffen van belediging van politie, etc. (zie ook subdomein F3).

Kandidaten zijn in staat de maatschappelijke ontwikkelingen in verband te brengen met de visies over verklaringen van crimineel gedrag (zie subdomein F5).

### **23.3 Het verband tussen criminaliteit en maatschappelijke ongelijkheid**

Algemeen wordt de opvatting aanvaard dat als ongelijkheid de vorm aanneemt van segregatie, uitsluiting van het economisch leven en de afwezigheid van perspectief op sociale mobiliteit en op maatschappelijke participatie, de kans groot is dat mensen met criminaliteit in aanraking te komen. Dit geldt voor zowel daders als slachtoffers.

De grote oververtegenwoordiging van mensen met een lage sociaal-economische positie in de criminaliteitsstatistieken wil echter niet zeggen dat maatschappelijke ongelijkheid of een lage maatschappelijke positie 'automatisch' leidt tot criminaliteit. Vele andere, persoonlijke en maatschappelijke factoren spelen daarin een rol.

#### **23.3.1 Het verband tussen criminaliteit en sociale cohesie**

In verschillende visies op de oorzaken van criminaliteit wordt benadrukt dat sociale cohesie van invloed is op de mate van criminaliteit: het gaat dan om factoren als bindingen in het gezin (stabiliteit in gezinnen/echtscheidingen); binding met werk, toekomstperspectieven, kansen om succes te hebben/op te klimmen, maar ook bindingen als lidmaatschap van verenigingen, vakbonden, kerkgenootschappen etc. De mate van criminaliteit is in dit soort visies zelf een indicatie voor de mate van sociale cohesie. Er is discussie over de vraag of in tijden van geringe sociale cohesie de behoefte in een samenleving om gedrag als deviant/strafbaar te bestempelen zal toenemen.

#### **23.4 Oververtegenwoordiging van groepen bij bepaalde vormen van criminaliteit**

(Zie ook de beschrijving bij subdomein F5)

De volgende factoren zijn van belang:

### 23.4.1 Maatschappelijke positie

- a. Vormen van criminaliteit (zoals bijvoorbeeld belastingontduiking, verduistering en fraude) blijken vooral in de midden- en hogere milieus voor te komen. Men spreekt in dit verband wel van 'witteboordencriminaliteit'. Deze vormen van criminaliteit zijn slecht 'zichtbaar' en daardoor niet eenvoudig op te sporen.
- b. Personen met een lagere maatschappelijke positie zijn volgens de meeste onderzoeken oververtegenwoordigd in met name agressieve delicten en inbraak/diefstal en ondervertegenwoordigd in bijvoorbeeld witteboordencriminaliteit.

### 23.4.2 Geslacht

Criminaliteit wordt vooral gepleegd door mannen. Vrouwen zijn bij alle vormen sterk ondervertegenwoordigd en de delicten die ze plegen zijn in het algemeen minder ernstig. Verklarende factoren zijn onder andere verschillen in socialisatie, ongelijke macht van vrouwen en mannen, aangeboren verschil in agressiviteit tussen mannen en vrouwen. Er is overigens wel sprake van een lichte toename van crimineel gedrag van vrouwen in absolute maar niet in relatieve zin.

### 23.4.3 Leeftijd

De categorie jongeren tussen de 16 en 23 jaar is sterk oververtegenwoordigd, met name in kleine criminaliteit, zoals vandalisme en winkeldiefstal. Jongeren maken zich ook in toenemende mate schuldig aan geweldsdelicten.

Er is een groep van problematische jongeren die verantwoordelijk is voor een groot deel van de veel voorkomende (kleine) criminaliteit. De kenmerken van deze groep zijn onder andere:

- tal van sociale problemen, veel gokken, drugsgebruik, nauwelijks band met de conventionele samenleving;
- gebrekkig perspectief op sociale mobiliteit; gedeeltelijke (lagere) opleidingen, komen nauwelijks in aanmerking voor (zinvol) werk;
- minder sterk ontwikkeld besef van geldende normen door een slechte en vaak weinig liefdevolle opvoeding en problemen met en tussen ouders;
- het ontbreken van sociale vaardigheden waarmee ze hun plaats in de samenleving kunnen veroveren.

### 23.4.4 Etnische afkomst

Allochtone (etnische) groepen blijken relatief ondervertegenwoordigd te zijn in sommige delicten zoals witteboordencriminaliteit en discriminerend gedrag, maar oververtegenwoordigd in andere delicten, zoals diefstal en drugscriminaliteit. Het tegendeel geldt overigens voor 'de eerste generatie van gastarbeiders': zij kennen juist een lagere criminaliteitscore dan de autochtone Nederlanders. Rapporten van de overheidscommissie inzake criminaliteitsbeleid en criminologen wijzen bovendien met nadruk op de slechte maatschappelijke positie waarin veel allochtone jongeren zich bevinden. Hun situatie met gering perspectief kan een voedingsbodem vormen voor criminaliteit.

### 23.4.5 Locatie

Inwoners van grote steden blijken relatief vaker crimineel gedrag te vertonen dan inwoners van kleinere steden en dorpen. In grote steden wonen meer kansarme jongeren en er is minder sociale controle.

Kandidaten kunnen de factoren zoals die in de verschillende theorieën over de oorzaken van criminaliteit genoemd worden (zie subdomein F5) toepassen op de maatschappelijke situatie van maatschappelijke categorieën/groepen.

Kandidaten kunnen de sociaaleconomische en de culturele verklaringfactor tegenover elkaar plaatsen.

### 23.5 Selectief optreden van politie, openbaar ministerie en rechter

Factoren die een mogelijk selectief optreden van politie en justitie in de hand kan werken zijn: sociaal milieu of maatschappelijke positie van de verdachte, werkloosheid, de opspoorbaarheid (bijvoorbeeld meer gericht op diefstal dan op belastingontduiking), de strafwaardigheid.

Indien sociaal milieu een rol speelt bij aanhouding, vervolging en veroordeling van verdachten, wordt wel gesproken van klassenjustitie. Er is sprake van ongelijke kansen in de rechtsgang. De term 'klassenjustitie' verwijst naar één van de gevolgen van de maatschappelijke ongelijkheid.

Hierbij spelen verschillende factoren een rol:

- door verschillen in inkomen, opleiding, scholing en cultuur hebben niet alle verdachten gelijke mogelijkheden om hun belangen te verdedigen;
- politie, officieren van justitie en rechters verwachten vaak dat bepaald crimineel gedrag voorkomt bij bepaalde sociale milieus; er kan sprake zijn van vooroordelen en stereotypen die van invloed zijn op hun manier van optreden: self-fulfilling prophecy.

Mogelijk gelden vergelijkbare factoren voor selectiviteit op grond van etniciteit, leeftijd en sekse. De rol van de media en de rol van de publieke opinie is in dit opzicht tevens van belang. Het gaat dan onder meer om de druk van media en de druk van de politiek op het OM (Openbaar Ministerie).

### **23.6 Gevolgen van criminaliteit voor burger en samenleving**

Op materieel vlak:

- criminaliteit berokkent financiële schade aan burgers, bedrijven en de overheid;
- de bestrijding van criminaliteit kost de overheid, het bedrijfsleven en de burgers geld;
- particuliere beveiliging brengt kosten met zich mee;
- bedrijven rekenen schade als gevolg van criminaliteit door in de prijzen voor hun producten of diensten. De burger merkt dit als consument;
- verzekeringsbedrijven berekenen hogere premies;
- er ontstaat een zwart geld circuit en het 'witwassen' waardoor de overheid belastinggelden en sociale premies mist.

Op immaterieel vlak:

- ontstaan van angst en optreden van geestelijke en emotionele schade vooral bij gewelddadige delicten;
- er ontstaat morele verontwaardiging;
- aantasting van het rechtsgevoel;
- burgers voelen zich in hun bewegingsvrijheid beperkt (angst om 's avonds de straat op te gaan);
- de rechtsstaat wordt bedreigd: gevaar voor eigenrichting;
- veranderende opvattingen van goed en kwaad;
- verlies aan vertrouwen in mensen, organisaties en de samenleving als geheel;
- ontstaan van negatieve beeldvorming ten aanzien van bepaalde groepen mensen.

### **23.7 Betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen / instellingen bij het verschijnsel criminaliteit**

Particuliere initiatieven om criminaliteit te voorkomen zijn bijvoorbeeld: woningbeveiliging, maatregelen in winkels (technopreventie), inzet van particuliere bewakingsdiensten en (de discussie over) burgerwachten.

De kandidaten zijn in staat hun mening hierover te beargumenteren, gebruikmakend van argumenten die verwijzen naar de beginselen van de rechtsstaat en de taak van politie en justitie.

Voorbeelden van verschillende maatschappelijke organisaties en hun betrokkenheid bij criminaliteit en strafrechtspraak:

- De reclassering. Deze organisatie richt zich onder meer op hulp aan verdachten en ex-gedetineerden;
- Coornhert-liga is een vereniging voor strafrechthervorming en ijvert voor humanisering van het strafrecht;
- organisaties van ex-gedetineerden en van relaties van (ex)-gedetineerden: onderlinge hulp, tegengaan van stigmatisering onder andere door voorlichting (aan scholen bijvoorbeeld);
- organisaties van slachtoffers: onderlinge hulp, belangenbehartiging (pleiten onder andere voor schadevergoedingen, preventieve maatregelen);
- Bureaus voor Slachtofferhulp;
- Schadefonds Geweldsmisdrijven: keert geld uit aan slachtoffers van geweldsmisdrijven als de schade niet anders wordt vergoed;
- 'Blijf van mijn lijf';
- Meldpunt Discriminatie;
- Kliklijn.

### 23.8 Aard en omvang van criminaliteit

Criminaliteit is formeel het geheel van gedragingen dat wettelijke strafbaar is gesteld.

Materieel is criminaliteit het geheel van gedragingen dat door de bevolking als misdadig en/of als strafbaar wordt beschouwd.

Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen treden er voortduren discrepanties en fricties op tussen wat formeel en materieel geldt als criminaliteit en crimineel gedrag. Strafrechtelijke definities zijn aan tijd en plaats gebonden zoals bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat verkrachting binnen het huwelijk vroeger ondenkbaar was omdat het eenvoudig niet als zodanig kon worden gezien terwijl het nu strafbaar is gesteld, terwijl abortus en euthanasie in Nederland ooit strafbaar waren maar nu onder bepaalde restricties zijn toegestaan terwijl het in andere landen nog altijd strafrechtelijk wordt vervolgd. Andere voorbeelden van criminalisering (strafbaar stellen) zijn te vinden in de sfeer van de milieucriminaliteit en de economische criminaliteit en van decriminalisering (vrij laten of gedogen) in de sfeer van de zedelijkheid (homoseksualiteit werd vroeger beschouwd als een misdrijf en is dat in Nederland nu niet meer) en van alcohol en drugs waarvan het in bezit hebben en consumeren ooit strafbaar was en nu niet meer.

Wat strafbaar wordt gesteld is afhankelijk van de gevolgen die het heeft voor slachtoffers en de samenleving als geheel, van de (publieke of private) context waarin het plaatsvindt en van de morele opvattingen van degenen die de politieke macht hebben ze geldend te maken.

Wat door mensen wordt ervaren als criminaliteit wordt verder sterk beïnvloed door de media waarin vooral uitzonderlijke en ernstige delictsvormen aandacht krijgen en daardoor al gauw bepalend worden voor het beeld van de criminaliteit. En ook door de politiek die criminaliteit als een politiek thema gebruikt (of misbruikt).

De opvatting dat criminaliteit bij wet strafbaar gesteld gedrag is, valt niet noodzakelijk samen met het gedrag waarvan mensen vinden dat het bestraft zou moeten worden:

- er zijn vormen van gedrag die door groepen in de samenleving strafwaardig worden gevonden, maar volgens de wet niet strafbaar zijn;
- er zijn vormen van strafbaar gedrag waarvan groepen in de samenleving vinden dat ze niet strafwaardig zijn bijvoorbeeld euthanasie, handel in softdrugs.

Uit bovenstaande blijkt dat criminaliteit een relatief begrip is en cultuurbepaald. 'De' criminaliteit bestaat niet. In de literatuur, beleidsnota's en statistieken komen verschillende soorten criminaliteit voor. Zo komen onder andere in statistieken van het Centrale Bureau voor de Statistiek de volgende delictgroepen voor: geweldsdelicten (waaronder geweld tegen personen, seksuele delicten, diefstal door middel van geweld en afpersing), vermogensmisdrijven, delicten tegen openbare orde en gezag, vernieling, economische delicten, milieudelicten, verkeersdelicten, drugsdelicten (misdrijven opiumwet) en verboden bezit van wapens.

Andere veel gebruikte categorieën zijn kleine criminaliteit/veel voorkomende criminaliteit, zware criminaliteit, witteboordencriminaliteit, jeugdcriminaliteit, drugsgebonden criminaliteit en de georganiseerde misdaad.

Veel voorbeelden van crimineel gedrag zijn onder verschillende categorieën onder te brengen. Zo is diefstal een voorbeeld van veelvoorkomende criminaliteit en hoort thuis bij vermogenscriminaliteit en hebben bijvoorbeeld vermogenscriminaliteit en seksuele criminaliteit vaak ook agressieve componenten.

Kandidaten dienen algemene uitspraken over criminaliteit te kunnen nuanceren op grond van het bovenstaande. Daarbij houden ze onder meer rekening met de ernst en frequentie van de delicten en de belangen die een rol spelen.

### 23.9 Criminaliteit als een sociaal en politiek (maatschappelijk) probleem

- Sociaal probleem: het betreft een situatie die mensen onwenselijk vinden, die in strijd is met en bedreigend voor heersende waarden en normen van de samenleving. Het staat prominent op de publieke agenda, onder andere omdat velen vinden dat er actie moet worden ondernomen om die situatie te veranderen. Er bestaan uiteenlopende opvattingen over de aanpak ervan. De schade die de samenleving ondervindt van criminaliteit is zeer groot. Overigens is ook de culturele dimensie in dit opzicht van belang: de huidige maatschappelijke



cultuur vraagt optimale individuele vrijheid binnen maximale collectieve veiligheid (door de overheid verschaft). Dit staat bekend als de veiligheidsparadox.

- Politiek probleem: het 'handhaven van de openbare orde' en het verschaffen van veiligheid voor de burgers behoort tot de basisfuncties van de staat. Daarnaast staat bestrijding van criminaliteit op de politieke agenda. Criminaliteit wordt gezien als een bedreiging voor de rechtsorde. Over de oplossing van criminaliteit bestaan verschillen van mening tussen de politieke partijen die tot verschillende afwegingen komen bij de dilemma's met betrekking tot de rechtsstaat.

### **23.10 De omvang van de criminaliteit: statistieken en onderzoeksmethodes**

De kandidaat kan:

- in grafieken en statistieken het relatieve aandeel van verschillende soorten criminaliteit herkennen;
- de omvang en ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit beschrijven en hierbij kanttekeningen plaatsen;
- onderscheid maken tussen geregistreeerde criminaliteit en niet-geregistreeerde criminaliteit.

De officieel geregistreeerde criminaliteit staat in de politiestatistieken en de rechtbankstatistieken. De politiestatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bevatten de ter kennis van de politie gekomen misdrijven.

Soorten onderzoek:

#### **23.10.1 Kwantitatief onderzoek**

Kwantitatieve gegevensbronnen zijn statistieken en uitkomsten van bevolkingsenquêtes zoals de enquête Veiligheid en Rechtsbescherming van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Politiemonitor Bevolking van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In die enquêtes wordt burgers regelmatig gevraagd naar het ondervonden slachtofferschap van bepaalde misdrijven in het afgelopen jaar.

Het op basis van deze enquêtes geschatte aantal delicten per jaar per hoofd van de bevolking blijkt zeer veel hoger dan het aantal misdrijven volgens de politiecijfers (op basis van het totaal aantal opgemaakte processen verbaal). Het verschil tussen deze cijfers – het zogenaamde ‘dark figure’ - geeft een indicatie voor de aangiftebereidheid van slachtoffers en voor de omvang van de ‘verborgen criminaliteit’.

Slachtofferenquêtes zijn niet alleen gebruikt als middel om de verborgen criminaliteit te meten, maar ook als indicatie voor de omstandigheden en plaatsen waar delicten plaatsvinden, voor de risico's op slachtofferschap van bepaalde bevolkingscategorieën en voor de reacties van slachtoffers en het publiek. Uit slachtofferenquêtes komt onder ander naar voren dat de angst voor criminaliteit het grootst is onder bevolkingscategorieën die het minste risico lopen om slachtoffer van een misdrijf te worden, terwijl omgekeerd de angst voor criminaliteit het minste is onder bevolkingscategorieën die het meeste risico lopen om slachtoffer van een misdrijf te worden.

Verder vinden er ook enquêtes plaats onder mogelijke daders (Self report onderzoeken). Deze enquêtes geven in theorie het meest complete beeld. Zo kunnen bijvoorbeeld ook niet-ontdekte fraudezaken in de cijfers komen. Er bestaat echter ook een drempel voor oprechte beantwoording van vragen, zeker bij daders van zware misdrijven. Sommige delicten komen zo weinig voor dat het puur toeval is dat een dader of slachtoffer in de onderzoeksgroep zit.

#### **23.10.2 Kwalitatief onderzoek**

Naast kwantitatief wordt ook kwalitatief onderzoek gedaan. Kwalitatief onderzoek maakt gebruik van andere onderzoeksmethoden en -technieken dan kwantitatief onderzoek; bijvoorbeeld interviews met daders, slachtoffers en andere betrokkenen (biografische en levensloopstudies, gevalsstudies). Voorbeelden van kwalitatieve studies in Nederland zijn onderzoeken naar de beweegredenen en het doen en laten van Marokkaanse en Antilliaanse jongeren en van Nederlandse hasjdealers en Colombiaanse cocaïnehandelaren. Ook voor de parlementaire enquête over georganiseerde criminaliteit in Nederland (Commissie Van Traa) is destijds veel kwalitatief onderzoek gedaan, onder meer naar drugshandel, witwassen, fraude en verwijtbare betrokkenheid van advocaten en notarissen bij illegale praktijken.

Alle methoden hebben hun voor- en nadelen, sterke en zwakke kanten met gevolgen voor de betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid van de resultaten.

Betrouwbaarheid wil zeggen dat de data vrij zijn van toevalsfouten en dat een identiek onderzoek op een andere tijd en of plaats hetzelfde zou meten.

Validiteit wil zeggen dat de instrumenten feitelijk meten wat zij zouden moeten meten.

Generaliseerbaarheid heeft betrekking op de mate waarin de conclusies van een onderzoek een algemene geldigheid hebben en ook toepasbaar zijn op andere, soortgelijke onderzoekspopulaties dan de specifieke onderzochte steekproef groep.

Overigens kunnen kandidaten deze begrippen hanteren in relatie met domein A Vaardigheden. (De kandidaat kan een eenvoudige onderzoeksopzet opstellen voor een gekozen of gegeven (beleidsvergelijkend, verklarend) criminaliteits-onderzoeksvraag:

- opstellen hypothese;
- vaststellen indicatoren;
- kiezen van afhankelijke en onafhankelijke variabelen;
- kiezen en verantwoorden van meettechnieken;
- verantwoorden naar validiteit, betrouwbaarheid, objectiviteit en ethiek).

### 23.10.3 Aanvullende kanttekeningen:

- criminaliteitscijfers geven zicht op ontwikkelingen, maar worden regelmatig gekleurd, eenzijdig of tendentiekus gebruikt voor politieke en andere doelen. De presentatie ervan moet dus altijd met gepast wantrouwen bekeken worden.  
Voorbeeld: de sterke toename van geweldsdelicten moet voor een niet gering deel toegeschreven worden aan de overheveling in de statistieken van tasjesroof van vermogensdelict naar geweldsdelict.
- veel strafbare feiten komen niet ter kennis van de politie.  
Ze worden nooit ontdekt (bijvoorbeeld computercriminaliteit) of raken niet bekend omdat er geen slachtoffer is (bijvoorbeeld verkeersdelicten) of omdat ze niet worden aangegeven (bijvoorbeeld fietsendiefstal, seksueel geweld).
- de aangiftebereidheid per misdrijf kan verschillen (ook in de tijd).  
Van sommige misdrijven (bijvoorbeeld van diefstal en inbraak) wordt meer aangifte gedaan dan van andere (bijvoorbeeld seksuele misdrijven of vernieling) waardoor het kan lijken of bepaalde misdrijven vaker worden gepleegd dan andere. Ander voorbeeld: fietsendiefstallen worden veel minder aangegeven dan ze voorkomen ('het helpt toch niet').
- zichtbare vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld geweldsdelicten) komen gemakkelijker ter kennis van de politie dan minder zichtbare (bijvoorbeeld fraude).
- de cijfers moeten worden gekoppeld aan de ontwikkeling van de bevolking (bijvoorbeeld bevolkingsgroei en leeftijdsopbouw).
- (selectief) opsporingsbeleid beïnvloedt de cijfers voor bepaalde vormen van criminaliteit.  
Criminaliteit waar de politie veel aandacht aan besteedt zal ook eerder worden geconstateerd (bijvoorbeeld alcoholcontroles);.
- toename van het aantal regels en groei van bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld verkeer) brengen een toename van het aantal overtredingen met zich mee.
- rechtbankstatistieken zeggen weinig over de werkelijke criminaliteit.  
Slechts een deel van de strafzaken komt voor de rechter en daarvan leidt een deel tot een veroordeling. Redenen zijn dat lang niet alle opgehelderde strafbare feiten voor de rechter komen: er vindt transactie plaats (men betaalt ter voorkoming van strafvervolgung een geldbedrag aan politie of Openbaar Ministerie) en er worden zaken door het Openbaar Ministerie geseponneerd (dat wil zeggen niet vervolgd). Voorbeelden: in geval sprake is van 'first offenders'; vanwege de leeftijd van de dader; vanwege de geringe ernst van het delict; vanwege overbelasting van het justitiële apparaat).  
Opmerking: het probleem van de onbetrouwbaarheid van politiecijfers is minder ernstig indien men een beeld wil krijgen van de ontwikkeling van de (verschillende vormen) van criminaliteit.  
Men veronderstelt dat de aangiftebereidheid van de bevolking en de opsporingsinzet van de politie in de tijd niet veel veranderen. Echter voor sommige delicten gelden dergelijke veronderstellingen meer, dan wel minder dan voor andere.

### 23.11 Beeldvorming van criminaliteit en criminelen

- Het beeld dat men in het algemeen van criminaliteit en misdadigers heeft is vaak generaliserend en stereotiep en wordt mede gevoed door de massamedia.
- Bij het begrip criminaliteit wordt in eerste instantie aan de zware (agressieve) criminaliteit gedacht en in veel mindere mate aan vermogenscriminaliteit, terwijl dit laatste in werkelijkheid veel meer voorkomt.
- Het aandeel van de agressieve criminaliteit in het totaal van de criminaliteit wordt in het algemeen hoger ingeschat dan het werkelijk aandeel.

De massamedia spelen in deze beeldvorming een belangrijke rol. Massamedia berichten relatief vaak over criminaliteit. Zij bepalen voor een belangrijk deel de beeldvorming over de omvang en de aard van de criminaliteit. Kandidaten dienen te weten dat niet alle massamedia op dezelfde wijze en in dezelfde mate aandacht hieraan schenken (sensationele versus zakelijk berichtgeving, veel versus weinig aandacht). Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat er een samenhang bestaat tussen de beleving van criminaliteit (mate van bezorgdheid) en het lezen van kranten met meer of minder (sensationeel) nieuws over misdaad.

Media kunnen opvattingen over de oorzaken van criminaliteit en kenmerken van criminelen beïnvloeden. Media spelen een belangrijke rol in het tot stand komen van de publieke opinie. Met betrekking tot criminaliteit kan hierbij worden gedacht aan opvattingen van het publiek over de wijze waarop bepaalde misdrijven voorkomen c.q. bestraft moeten worden.

Voor de media kan berichtgeving over criminaliteit gunstig werken in die zin dat deze berichtgeving meer lezers trekt en daardoor kan leiden tot hogere oplagecijfers.

Vermelding verdient dat het referentiekader van burgers bij hun beeldvorming over criminaliteit niet alleen maar beperkt is tot de media. Burgers kunnen thans veel directer kennis nemen van strafvonnissen van rechters. Zij kunnen als slachtoffer betrokken zijn bij de berechting van 'hun' zaak, bijvoorbeeld door van het spreekrecht ter terechtzitting gebruik te maken. Onderzoek leert dat directe bemoeienis met en kennis van de afhandeling van concrete strafbare feiten, het oordeel over 'de criminaliteit' individualiseert en daardoor relativeert.

(Zie ook de domeinbeschrijving bij het subdomein Massamedia en cultuur (C5) waar gesproken wordt over selectieve perceptie en media, mediaframes etc.).

### Subdomein F2: De rechtsstaat

#### **24. De kandidaat kan strafbaarstelling en aanpak van criminaliteit door de staat in verband brengen met de uitgangspunten van de rechtsstaat en aangeven welke dilemma's kunnen ontstaan bij de uitvoering van taken ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit door politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht.**

##### **24.1 Beginselen van de rechtsstaat**

Zie ook B4. Achtergrond van de rechtsstaatgedachte is de bescherming van burgers tegen te grote overheidsmacht en tegen willekeur bij het gebruik van die macht door de overheid.

Het recht is er inhoudelijk op gericht de burger zijn plaats in de democratische rechtsstaat te garanderen. Het beschermen van de individuele vrijheid van de burger is daarvan een wezenlijk onderdeel. De overheid garandeert in dat kader de burger zijn grondrechten, ook door in de wet te bepalen in welke gevallen die grondrechten kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld in het kader van de opsporing en berechting van strafbare feiten. Dit doel komt verder tot uiting in de volgende beginselen van de inrichting van het recht in een rechtsstaat:

- verhouding tussen overheid en burger en die tussen burgers onderling is in overeenstemming met het recht; de waarborging van rechtszekerheid is een belangrijk rechtsbeginsel. De vastlegging van het recht in wetten of andere gezaghebbende geschriften en het vasthouden aan bestaande jurisprudentie dienen in de eerste plaats de rechtszekerheid;
- de overheid dient de rechtsorde te handhaven met de middelen die de wet de overheid geeft met in achtneming van de rechten van de burger;
- scheiding van machten;
- legaliteitsbeginsel: de overheid is gebonden aan de wet;

- een onafhankelijke rechter beslist in geschillen tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid;
- grond- of vrijheidsrechten van burgers zijn omschreven en gewaarborgd. Het waarborgen er van gebeurt ook doordat het recht de grenzen bepaalt van de inbreuken die de overheid op grondrechten kan maken.

De beginselen van de rechtsstaat zijn verankerd in de grondwet en in internationale verdragen zoals het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). De beginselen van de rechtsstaat zijn verder uitgewerkt in wetgeving en rechtspraak. Onderscheiden worden staatsrecht, bestuursrecht, strafrecht en civielrecht.

De beginselen van de rechtsstaat geven niet zonder meer aan hoe de uitwerking er van in wetgeving en rechtspraak er precies moet uitzien. Een te strikte scheiding van machten kan een te log en te duur overheidsapparaat tot gevolg hebben. Grondrechten zijn in het recht gegarandeerd, maar het recht maakt het voor de overheid ook mogelijk om weer inbreuken op die grondrechten te maken (arrestatie van een verdachte). De precieze uitwerking van de beginselen kan verder verschillen al naar gelang men bepaalde onderdelen wil accentueren. Ook de tijdgeest is daarbij van belang. In vergelijking met de jaren '70 van de vorige eeuw wordt thans minder nadruk gelegd op bescherming van de persoonlijke vrijheid van de burger (privacy) en meer op bestrijding van criminaliteit, tegengaan van overlast, bestrijding van de dreiging van terrorisme en rechtshandhaving en 'veiligheid' meer in het algemeen. Binnen de uitwerking van de beginselen van de rechtsstaat kunnen daarmee ook met elkaar botsende accenten aan de orde komen. De overheid moet de burger beschermen tegen criminaliteit, maar moet ook zijn vrijheid garanderen. Schuldigen aan strafbare feiten moeten kunnen worden gestraft, maar voorkomen moet worden dat onschuldigen 'de toorn der justitie treft'. De moderne term 'veiligheid' heeft ook een dubbele lading: zij omvat ook veiligheid tegenover de overheid. De beginselen van de rechtsstaat dwingen daarom tot discussie, afweging van belangen en het bewaken van minimumgrenzen (zoals het verbod van onmenselijke behandeling, de onschuldpresumptie en het recht op een eerlijk proces).

## **24.2 De machtenscheiding**

De machtenscheiding - trias politica - bestaat uit:

### **24.2.1 De wetgevende macht**

Regering en parlement vormen samen de belangrijkste wetgevende macht. Zij maken wetten waarin wordt vastgelegd wat strafbaar is en wat de maximumstraffen zijn. (Zoals neergelegd in het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet of de Wet Wapens en Munitie.) Deze wetgevende macht regelt daarbij wat misdrijven zijn (zwaardere strafbare feiten) en wat overtredingen (lichte feiten).

### **24.2.2 De uitvoerende macht**

Het uitvoerend werk in het kader van het strafrecht bestaat uit het opsporen van strafbare feiten en de vervolging van een verdachte.

Met de opsporing van strafbaar gedrag zijn de politie en het Openbaar Ministerie (de officier van justitie) belast. De officier van justitie (OvJ) is verantwoordelijk voor de opsporing en al hetgeen daarin geschiedt. Naast de gewone politie, zijn ook buitengewone opsporingsambtenaren met de opsporing van strafbare feiten belast (FIOD, Spoorwegpolitie, etc). De AIVD (de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst) heeft geen opsporingstaak.

Met het vervolgen van strafbare feiten (voor de rechter brengen van een strafzaak) is uitsluitend het Openbaar Ministerie (OM) belast. De Minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het werk van het OM.

De politie en andere organen hebben naast de taak van opsporing van strafbare feiten ook nog andere taken, zoals het toezicht op de naleving van wetten (bijvoorbeeld Bouw- en woningtoezicht), het handhaven van de openbare orde (bij voetbalwedstrijden), etc. Als de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde, treedt zij niet op onder het gezag van de OvJ, maar onder het gezag van de burgemeester die in de gemeente verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

### 24.2.3 De rechterlijke macht

De rechterlijke macht is belast met rechtspraak. Berechting gebeurt door de rechter die onafhankelijk zijn van het bestuur en onpartijdig. Deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters is van belang omdat burgers daardoor vertrouwen kunnen hebben in een eerlijk proces en onpartijdige beslissingen, ook in geschillen tussen burger en overheid. Hoge ambtsdragers (leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen) kunnen voor door hen begane ambtsmisdrijven berecht worden door de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging moet dan gegeven zijn bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer.

Het Openbaar Ministerie (OM, de officier van justitie) maakt organisatorisch deel uit van de rechterlijke macht. Belangrijker is dat de leden van het OM geen 'rechters' zijn. Zij zijn ondergeschikt aan de leiding van het OM en uiteindelijk aan de Minister van Justitie die ter zake verantwoording schuldig is aan het parlement. De minister is niet politiek verantwoordelijk voor beslissingen van rechters.

Het OM spoort strafbare feiten op (zie boven), brengt deze voor de rechter en legt de straf die de rechter eventueel oplegt ten uitvoer. Het OM kan in toenemende mate ook zelf lichtere strafbare feiten afdoen (transactie: in ruil voor betaling van een geldbedrag of schadevergoeding wordt de verdachte niet voor de rechter vervolgd).

Rechtspraak door rechters wordt uitgeoefend door drie soorten gerechten te weten de rechtbanken (waarvan de kantonrechters een onderdeel zijn geworden), de gerechtshoven (voor de berechting in hoger beroep) en de cassatierechter (de Hoge Raad der Nederlanden). Deze laatste kijkt alleen of in een strafzaak het recht juist is toegepast en bijvoorbeeld niet meer of de verdachte 'het' gedaan heeft.

### 24.3 Spanningsverhoudingen tussen de verschillende staatsorganen

Er kunnen gemakkelijk spanningsverhoudingen ontstaan tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in de strafrechtelijke rechtshandhaving.

Enkele voorbeelden:

- De wetgever kan in het kader van 'veiligheid' tot maatregelen besluiten die wellicht in strijd met grondrechten van burgers zijn. Zo is de vraag gerezen of een algemene legitimatieplicht niet een te grote inbreuk op grondrechten van burgers betekent, dan wel of de toepassing van zo'n algemene maatregel in de praktijk niet te stigmatiserend voor bepaalde bevolkingsgroepen uitwerkt.
- Politie en OM kunnen de neiging hebben om zo'n sterke nadruk te leggen op criminaliteitsbestrijding dat zij de grenzen van hun bevoegdheden nadrukkelijk ter discussie stellen of overschrijden. Zo leidde de Parlementaire Enquêtecommissie opsporingsmethoden (Commissie-van Traa, 1996) tot de bevinding dat de politie gebruik maakte van opsporingsmethoden als infiltratie in een criminele organisatie, terwijl die methoden niet in de wet waren voorzien. Daarin heeft de wetgever inmiddels voorzien. Door regeling in de wet zijn deze methoden nu toegestaan, maar ook van wettelijke grenzen voorzien. Of die grenzen niet te wijd zijn getrokken en er te ruime bevoegdheden zijn gekomen, is weer onderwerp van discussie geweest.
- De politie is niet alleen bezig met het opsporen van strafbare feiten, maar heeft ook andere taken, zoals de handhaving van de openbare orde. De uitoefening van die taak valt onder de burgemeester en de minister van BZK. Dat kan tot discussies leiden over inzet, bevoegdheden en prioriteiten bij de politie. Op lokaal niveau wordt getracht tegenstellingen te voorkomen doordat het beleid wordt uitgezet in samenspraak tussen burgemeester, OvJ en korpschef (driehoeksoverleg).
- De onafhankelijkheid van de rechter in de concrete strafzaak kan onder druk komen te staan als de organisatie waarin hij werkt (het gerecht) aandringt op het sneller afdoen van meer zaken uit oogpunt van efficiency en management.
- De leden van het OM zijn weliswaar ondergeschikt aan de Minister van Justitie, toch zijn zij ook 'rechterlijke ambtenaren' met een zekere onafhankelijkheid. Zij zijn geen gewone departementsambtenaren. Zij hebben met name de vrijheid om in de concrete strafzaak in onafhankelijkheid te beslissen wat er in deze strafzaak moet gebeuren. Zij moeten in dat kader ook vrijspraak durven vragen, ook al zou de politiek graag een veroordeling zien. De zeggenschap van de minister van Justitie over het optreden van het OM in concrete zaken kan in conflict raken met de taak van het openbaar ministerie om er voor te zorgen dat in de concrete strafzaak 'recht' wordt gedaan.

- Soms is er sprake van een spanning tussen wetgeving en rechtspraak. De rechter kan rekening houden met veranderde maatschappelijke inzichten en opvattingen bij de toepassing van het recht. De vraag kan rijzen: blijft de jurisprudentie binnen de grenzen van de wet (legaliteitsbeginsel)? Soms worden door jurisprudentie de grenzen van de wet 'opgerekt' of overschreden. Dit kan ertoe leiden dat de wetgever een nieuwe wet maakt, zoals gebeurd is bij het vraagstuk van de euthanasie.
- Spanningsverhouding tussen O.M. en politie: volgens het opportuniteitsbeginsel kan in voorkomende gevallen door het O.M. afgezien worden van het vervolgen van een verdachte.

#### **24.4 Strafrecht en strafprocesrecht**

Een belangrijk beginsel van de rechtsstaat is dat het strafrecht en het strafprocesrecht in de wet zijn geregeld. De wettelijke regeling van het strafrecht bepaalt welk gedrag strafbaar is en stelt voorop dat geen gedrag strafbaar is tenzij de wet het voorafgaand strafbaar heeft verklaard. De procedure van opsporing, vervolging en berechting valt binnen het strafprocesrecht.

Er is een Wetboek van Strafrecht en een Wetboek van Strafvordering. Maar ook in bijzondere wetten staan regels van strafrecht en van strafprocesrecht. De strafbaarstelling van rijden onder invloed en de ademanalyse als opsporingsmethode staan beschreven in de Wegenverkeerswet. Andere bijzondere wetten zijn bijvoorbeeld de Wet economische delicten en de Opiumwet.

De wettelijke regeling van het strafrecht bevat bevoegdheden voor de overheid, maar stelt daar ook grenzen aan. Belangrijke uitgangspunten zijn daarbij de volgende.

##### **24.4.1 Voor het strafrecht:**

- legaliteitsbeginsel: men kan alleen veroordeeld worden voor gedrag dat bij de wet strafbaar is gesteld;
- de wet beperkt de mogelijkheid van de overheid om te straffen. Iemand mag niet worden gestraft als hem geen verwijt kan worden gemaakt (geen straf zonder schuld), bijvoorbeeld wegens ontoerekenbaarheid; niemand mag tweemaal voor hetzelfde feit worden vervolgd en het recht om iemand te bestraffen kan verjaren. Misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf staat, kunnen niet verjaren. De regeling geldt voor nieuwe misdrijven en voor zaken waarvan op 1 januari 2006 de verjaringstermijn nog niet was verlopen. Die wijziging geeft een verschuiving weer in het belang dat aan bepaalde aspecten van de rechtsstaat wordt toegekend;
- de wet kent per delict maximumstraffen en dwingt de rechter bij de strafbepaling rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de dader (jeugdige leeftijd, recidive, de persoonlijke omstandigheden die iemand tot zijn daad hebben aangezet, etc.). Het strafrecht is niet louter een daadstrafrecht maar vooral ook een daderstrafrecht;
- de wet kent uitzonderingen op de strafbaarheid: een mishandeling in noodweer of het inslaan van een deur om iemand te redden (overmacht) leiden niet tot straf.

##### **24.4.2 Voor het strafprocesrecht:**

- iedereen heeft recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter;
- iedereen wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld door de rechter bewezen is geacht; (onschuldpresumptie);
- om het strafproces eerlijk te laten zijn, is de hele procedure van vooronderzoek tot terechtzitting gebonden aan wettelijke voorschriften. Het niet correct naleven van vormvoorschriften levert 'vormfouten' op. Het kan zijn dat het recht op een eerlijk proces van de verdachte daardoor zo zeer is aangetast dat hij niet veroordeeld kan worden of het proces in elk geval opnieuw moet worden gevoerd;
- dwangmiddelen waarbij ingrijpende inbreuken worden gemaakt op grondrechten van burgers zijn mogelijk, maar strikt aan wettelijke grenzen en waarborgen gebonden. Alleen een verdachte kan in voorlopige hechtenis worden genomen, maar niet onbeperkt. Ook van niet-verdachten mag de telefoon worden afgetapt, maar alleen op beslissing van een rechter (de rechter-commissaris) en niet op beslissing van de OvJ;
- elke verdachte heeft recht op mogelijkheden zich adequaat te kunnen verdedigen. Hij mag getuigen ondervragen en stukken bestuderen of hiervoor een advocaat in de arm nemen. Als hij de Nederlandse taal niet machtig is, wordt een tolk voor hem geregeld en betaald. Sluitstuk van dit uitgangspunt is het befaamde 'laatste woord': voordat de rechter gaat berechten heeft de verdachte nog de gelegenheid als laatste te zeggen wat nog niet gezegd is.

De tegenstrijdige eisen van de rechtsstaat maken ook hier dat niet altijd aan alle rechten van de verdachte hoeft te worden voldaan. De voortvarendheid waarmee strafzaken moeten kunnen worden afgedaan, kan meebrengen dat de verdachte niet tot in het oneindige getuigen kan horen. Het belang van de getuige kan meebrengen dat deze niet ter terechtzitting hoeft te verschijnen, bijvoorbeeld als deze getuige het slachtoffer is en de confrontatie met de verdachte niet aan kan. Anderzijds: per 1 januari 2005 heeft het slachtoffer bij ernstige delicten het uitdrukkelijke recht om bij de berechting tegen de verdachte in 'zijn' zaak ter terechtzitting zelf tegen de rechter te vertellen wat de gevolgen van het strafbare feit voor hem zijn geweest. De terechtzitting wordt op deze wijze ook een gebaar in de richting van het slachtoffer. Ook dat eist de rechtsstaat, al zal de verdachte dat niet altijd even leuk vinden.

#### **24.5 Dilemma's van de rechtsstaat**

De kandidaat kan in dit licht de uitgangspunten van de rechtsstaat in verband brengen met de bedoelingen van de rechtsstaat.

Bekend is het dilemma tussen de belangen van rechtsbescherming van de burger en van de handhaving van de rechtsorde (waartoe de bestrijding van de criminaliteit behoort). In de uitwerking van de beginselen van de rechtsstaat bestaat op alle niveaus spanning tussen de belangen gediend met optreden door de overheid om bepaalde doelen te bereiken en burgers te beschermen tegen criminaliteit, overlast en dergelijke (rechtshandhaving) en het respect dat de overheid ook dient op te brengen voor de vrijheid van burgers (rechtsbescherming). Dat dilemma leidt tot voortdurende discussie, bijvoorbeeld over de vraag of de privacy van burgers belangrijker is of dat de overheid in het kader van de strafvordering de verkeersgegevens mag opvragen van alle communicatie van burgers over telefonie- en internetstructuren. Juist ook de noodzaak van bescherming tegen terrorisme leidt tot veel discussie over welke bevoegdheden de overheid mag beschikken. Het fenomeen van de veiligheidsparadox maakt dat dilemma ingewikkelder: de burger eist meer rechtshandhaving/veiligheid, maar wil ook geen last daarvan voor zich zelf.

De verschillende staatsorganen die betrokken zijn bij de criminaliteit zijn regering, parlement, ministers van Justitie en Binnenlandse zaken, de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, AIVD.

#### **24.6 Taken van de politie**

Hoofdtaken van de politie zijn

- handhaving van de openbare orde; bescherming veiligheid burgers en preventie;
- hulpverlening;
- opsporing van strafbare feiten.

Daarnaast zijn de volgende taken ook van belang:

- toezicht in het publieke domein;
- signalering en advisering inzake veiligheid en veiligheidsbeleid.

##### **24.6.1 Bevoegdheden van politie bij de opsporing van strafbare feiten**

Opsporingshandelingen kunnen in het algemeen alleen worden verricht als het objectieve, redelijke vermoeden bestaat dat een strafbaar feit is begaan. Maar in toenemende mate is het ook mogelijk opsporingsmethoden in te zetten in geval nog sprake is van de voorbereiding van strafbare feiten. Zo kan in een georganiseerd crimineel verband worden geïnfiltrerd als daarin ernstige strafbare feiten worden beraamd. Bij terroristische misdrijven zijn opsporingsmethoden al mogelijk als tot dergelijke misdrijven wordt 'samengespannen' (twee personen die afspreken een delict te gaan plegen). Personen die op deze gronden door de politie zijn gearresteerd zijn in sommige gevallen door de rechter vrijgelaten omdat de concrete zaak te weinig grondslag oplevert voor hun vrijheidsbeneming. Hier botsen de bescherming van de persoonlijke vrijheid met de wens van politie en justitie om in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen optreden om terroristische aanslagen te kunnen voorkomen. De vraag rijst of dat laatste niet meer het werk is voor de AIVD (staatsveiligheid in plaats van strafrecht). Deze dienst heeft hierin eigen bevoegdheden.



De kandidaten kunnen in voorbeelden de volgende bevoegdheden van de politie herkennen:

- de politie mag een verdachte staande houden en vragen naar persoonlijke gegevens (naam en adres);
- de politie mag een verdachte aanhouden en meenemen naar het bureau en daar vasthouden voor verhoor voor maximaal 6 uur; daarna kan de verdachte met instemming van de Officier van Justitie ten hoogste nog 6 dagen op het politiebureau worden vastgehouden; langer durende vrijheidsbeneming kan alleen op bevel van de rechter;
- de politie mag alleen onder bepaalde voorwaarden zaken in beslag nemen, fouilleren, huiszoeking doen, telefoonberichten aftappen.

(Zie ook de rechten van de burgers/verdachten verderop in dit subdomein).

De bevoegdheden van de politie zijn nauw omschreven om willekeurig optreden van de politie te voorkomen. (Zie ook de kenmerken van de rechtsstaat zoals eerder beschreven).

Al eerder is gemeld dat de politie ook nog andere taken heeft die geregeld zijn in de Politiewet. De bevoegdheden die in dat kader kunnen worden gebruikt, zijn recent flink uitgebreid. Zo bestaat thans een algehele legitimatieplicht en kunnen burgers onder omstandigheden ook 'preventief' (zonder dat zij er bijvoorbeeld van verdacht worden een vuurwapen bij zich te hebben) op straat worden gefouilleerd. Voorheen kon alleen een verdachte worden gefouilleerd. Dit is veranderd omdat de wetgever meer belang hechtte aan de openbare veiligheid.

#### **24.7 Taken en werkwijze van het Openbaar Ministerie**

Het OM wordt bij de rechtbank vertegenwoordigd door de Officier van Justitie; bij het gerechtshof door de Advocaat-Generaal en bij de Hoge Raad door de Procureur-Generaal.

Taken van het OM:

- leiden van opsporingsonderzoek;
- vervolgen van strafbare feiten (dus: het voor de rechter brengen van verdachten);
- doen uitvoeren van opgelegde vonnissen.

De Officier van Justitie kan besluiten om strafbare feiten niet te vervolgen (een zaak seponeren). Redenen kunnen zijn dat onvoldoende bewijs voor het strafbare feit aanwezig is, de schade die verdachten kunnen ondervinden van een rechtszaak en veroordeling niet opweegt tegen de noodzaak tot straffen of op grond van het opportunitiebeginsel: vervolging is niet in het algemeen belang. Dit is bijvoorbeeld het geval indien vervolging niet kan leiden tot veroordeling; omdat het feit maatschappelijk niet zo bezwaarlijk wordt gevonden; omdat capaciteitsproblemen nopen tot prioriteitsstelling (door het grote aanbod seponereert hij de fietsendiefstal omwille van vervolging van drugshandelaren). In de meeste gevallen seponereert de OvJ de zaak echter niet zo maar, maar doet hij dat alleen als de verdachte zich aan bepaalde voorwaarden houdt, zoals het betalen van een geldbedrag of schadevergoeding. Zo krijgt de verdachte wel een 'tik' en is de rechtshandhaving toch tot op zekere hoogte gegarandeerd. Stelt de OvJ zo'n voorwaarde, dan is sprake van een transactie. De bevoegdheid van het OM om op grond van het opportunitiebeginsel af te zien van vervolging impliceert beleidskeuzes. Deze beleidskeuzes roepen de vraag op naar de democratische legitimering van het OM als strafrechtelijk beleidsorgaan (zie ook de eerder beschreven spanningsverhouding).

Eerder is er op gewezen dat het OM steeds meer mogelijkheden krijgt om de zaak niet voor de strafrechter te brengen maar wel aan de verdachte een sanctie op te leggen. Bij de transactie is nog sprake van een voorwaarde waaraan de verdachte kan voldoen; hij hoeft dat niet (dan komt zijn zaak automatisch bij de rechter).

Er zijn plannen om het OM ook de mogelijkheid te bieden aan de verdachte daadwerkelijke sancties op te leggen. Het OM gaat dan 'berechten'. Het is omstreden of het opleggen van straffen niet aan de rechter is voorbehouden. Maar met deze voorziening kunnen veel strafzaken veel gemakkelijker worden afgedaan en dat scheelt geld en capaciteit.

Het opleggen van vrijheidsstraf (gevangenisstraf) kan echter alleen door de rechter en dus alleen als de strafzaak aan de rechter wordt voorgelegd.

## 24.8 De organisatie van de strafrechtspraak

De organisatie van de strafrechtspraak is als volgt:

- Strafbare feiten worden in eerste aanleg berecht door de rechtbank. De overtredingen (lichte strafbare feiten) worden berecht door de kantonrechter, een sector van de rechtbank. Misdrijven (de zwaardere feiten) worden berecht door de rechtbanken. Lichte misdrijfzaken worden berecht door een rechter (de enkelvoudige kamer die 'politierechter' wordt genoemd), zwaardere misdrijfzaken worden berecht door een 'meervoudige kamer' bestaande uit drie rechters. De politierechter mag hooguit een gevangenisstraf van een jaar opleggen.
- Het gerechtshof behandelt het hoger beroep tegen vonnissen van de rechtbank; als regel wordt de zaak behandeld door drie rechters, lichte zaken worden door één rechter behandeld.
- De Hoge Raad (HR) behandelt het beroep in cassatie.
- Overtredingen en misdrijven door jongeren onder de 12 jaar vallen niet onder het strafrecht. Overtredingen en misdrijven door jongeren onder de 18 jaar vallen onder de kinderrechter. Bij zware delicten geldt ook voor 16 tot 18 jarigen het volwassenenstrafrecht.

Verdachten en/of de Officier van Justitie hebben de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan. De zaak wordt dan voorgelegd aan een hogere rechter.

Van de in hoger beroep gewezen uitspraken kunnen partijen in cassatie gaan bij de Hoge Raad, het hoogste rechtscollege in ons land. Zijn taak is het toetsen van uitspraken van lagere rechters. Daarbij controleert de Hoge Raad of door de lagere rechters het recht juist is toegepast.

Uitspraken (arresten) van de Hoge Raad hebben groot gewicht, omdat lagere rechters er rekening mee houden bij hun uitleg van de wet (jurisprudentie).

## 24.9 Het strafproces

In de rechtszitting - onderdeel van het strafproces - spelen de volgende actoren een rol:

- Officier van Justitie: dagvaarding, tenlastelegging, ondervraging (van getuigen, deskundigen en verdachte), requisitoir.
- Advocaat (raadsman): ondervraging van getuigen, deskundigen en verdachte, pleidooi.
- Rechter: zit het proces voor, ondervraging (van getuigen, deskundigen, verdachte), doen van een uitspraak.
- Verdachte: eventueel getuigen/deskundigen ondervragen, laatste woord. De verdachte mag zijn eigen verdediging voeren (behalve bij de HR), maar als hij rechtsbijstand wenst moet het de bijstand van een advocaat zijn. Als een verdachte niet is komen opdagen kan hij ondanks zijn afwezigheid (bij verstek) worden veroordeeld. De rechter kan bepalen dat een verdachte hem wordt voorgeleid.
- Getuigen en deskundigen. De rechter bepaalt welke getuigen ter terechtzitting gehoord worden. Als een getuige opgeroepen wordt is hij/zij verplicht om te komen en de eed/belofte af te leggen en naar waarheid te verklaren.

Deze wettelijk vastgelegde rolverdeling tussen de actoren (alsmede de eerder genoemde rechten van verdachten) bevorderen een eerlijk en rechtvaardig proces. De Officier van Justitie is de openbare aanklager. De advocaat komt op voor de belangen van de verdachte.

Het Wetboek van Strafvordering stelt hoge eisen aan het bewijs. Als het feit niet wettig en overtuigend bewezen is, mag geen veroordeling volgen.

## 24.10 Rechten van een verdachte en het dilemma bij de opsporing

- De verdachte heeft het recht te weten waarvan hij verdacht wordt.
- De verdachte heeft vanaf het moment van in verzekeringstelling recht op bijstand van een advocaat (raadsman), ook als de verdachte dit niet zelf kan betalen.
- De verdachte heeft het recht om te zwijgen (er is wel identificatieplicht); hij hoeft op geen enkele wijze mee te werken aan zijn veroordeling. De politie moet de verdachte op dit recht wijzen.
- De verdachte mag voor maar een beperkte tijd worden vastgehouden. Hoelang dat voor welke strafbare feiten mag, staat in de wet.

In de wet zijn de rechten van de verdachten vastgelegd.

De kandidaat kan deze rechten in verband brengen met de uitgangspunten van de rechtsstaat.

De rechtspositie van de verdachte bemoeilijkt volgens sommigen het opsporen en vervolgen van strafbare feiten en soms staan de rechten van de verdachte op gespannen voet met de belangen van het slachtoffer: de rechtsbescherming kan de mogelijkheden voor rechtshandhaving verkleinen.

De officier van justitie leidt het strafrechtelijk vooronderzoek. Hij is verantwoordelijk voor de opsporing in de concrete strafzaak en voor het feit dat de overheid (de politie voorop) zich daarbij aan de wet houdt. De OvJ is er ook verantwoordelijk voor dat geen bewijsmateriaal dat wijst op de onschuld van de verdachte verdwijnt, dat de verdachte adequaat van zijn rechten gebruik kan maken, etc. Ook hier kunnen spanningen optreden tussen de behoefte van de OvJ om een strafbaar feit op te sporen en de rechten van de verdachte, bijvoorbeeld diens recht om met zijn advocaat te overleggen. Omdat hier soms welhaast het onmogelijke van de OvJ wordt gevraagd kan en soms moet de OvJ in het vooronderzoek een rechter inschakelen, de rechter-commissaris. Zo zullen getuigen nogal eens in het voorbereidend onderzoek door de rechter-commissaris worden gehoord. Ze hoeven dan overigens niet meer op de terechtzitting te verschijnen.

#### **24.11 De positie van slachtoffers binnen het strafrecht**

De positie van slachtoffers is de laatste jaren sterk verbeterd. Slachtoffers hebben het recht op informatie over de strafrechtelijke procedures, processtukken en de mogelijkheden van schadevergoeding. Daarnaast wordt rekening gehouden met de belangen van het slachtoffer bij het nemen van de vervolgingsbeslissing en het formuleren van de eis.

Sinds 1 januari 2005 mag het slachtoffer als slachtoffer in bepaalde ernstige misdrijfzaken vertellen welke gevolgen het strafbare feit voor hem heeft gehad. Hij kan daaraan behoefte hebben en daarin wordt hij serieus genomen.

Als de strafrechter de verdachte veroordeelt, kan hij aan hem schadevergoeding opleggen en de vordering daartoe van het slachtoffer toewijzen. Het slachtoffer treedt dan op als 'benadeelde partij'.

#### **24.12 Reclassering: taken en werkwijze**

De doelstelling van de reclassering is: 'De reclassering spant zich in voor de maatschappelijke (her)inpassing van mensen die met het strafrecht in aanraking komen. Daarmee wordt tegelijk beoogd herhaling van strafbaar gedrag te voorkomen en overlast te verminderen'.

De taken van de reclassering zijn:

- Hulpverlening aan mensen die met justitie in aanraking zijn gekomen.
- Onderzoek en voorlichting over de persoon van de verdachte ten behoeve van Officier van Justitie en de rechter.
- Het voorbereiden en begeleiden van de uitvoering van taakstraffen (werk- en leerstraffen).

#### **24.13 Juryrechtspraak**

Juryrechtspraak is rechtspraak waarin het oordeel over de schuld wordt gedaan door een college van leken (burgers). Deze komt onder andere voor in België, Frankrijk, Groot-Brittannië en de VS.

Bij de juryrechtspraak beslist de jury geheel onafhankelijk van de beroepsrechter.

De beraadslagingen van de jury zijn geheim en de beslissingen worden niet met redenen omkleed.

Argumenten voor juryrechtspraak:

- Juryrechtspraak wordt gezien als democratisch.
- Juryleden kunnen zich eerder (dan de rechter) in de positie van het slachtoffer verplaatsen / Juryleden zullen zich eerder met het slachtoffer identificeren dan met de dader(s) waardoor ze meer oog zullen hebben voor de belangen van het slachtoffer.
- Juryrechtspraak is een uitdrukking van burgerschap; deze rechtspraak doet een beroep op het plichtsgevoel van burgers om zich verantwoordelijk te voelen voor de rechtspraak.
- Juryrechtspraak zou klassenjustitie tegengaan.

Argumenten tegen:

- Een jury laat zich te veel leiden door het gevoel in plaats van door rechtsbeginselen.
- Juryleden zijn makkelijker te beïnvloeden dan rechters.
- De 'wil van het volk' krijgt de overhand ten koste van de deskundigheid van de professionele rechters.
- Er bestaat kans op strijd rond de samenstelling van de jury (en daarmee beïnvloeding van de uitslag van het proces).

### Subdomein F3: Overheidsbeleid

#### 25. De kandidaat kan:

- een onderscheid maken tussen repressief en preventief beleid bij de bestrijding van criminaliteit;
- typerende standpunten van politieke partijen over criminaliteitsbestrijding onderscheiden en in verband brengen met de ideologische stromingen waartoe die partijen behoren.

#### 25.1 Overheidsbeleid ten aanzien van verschillende vormen van criminaliteit

Voor verschillende vormen van criminaliteit is verschillend beleid en zijn verschillende beleidsinstrumenten nodig.

Soorten beleid en beleidsmaatregelen:

- opsporingsbeleid: daarbij gaat het om de vraag welke vormen van criminaliteit speciale aandacht verdienen, bijvoorbeeld zware georganiseerde misdaad of veel voorkomende criminaliteit. Hieronder vallen ook beleidsmaatregelen die zijn gericht op het verhogen van de pakkans. De pakkans wordt bepaald door de bereidheid van het publiek om aangifte te doen en de zichtbaarheid van het delict, bijvoorbeeld rijden onder invloed versus frauderen. Deze maatregelen kunnen een effect hebben op de omvang van (een bepaalde vorm van) de criminaliteit. Bovendien kunnen zij effect hebben op het wantrouwen of vertrouwen van het publiek in de regelgeving en in de werkzaamheden van politie en justitie;
- vervolgingsbeleid: hoe kan worden bevorderd dat zaken zo effectief mogelijk worden afgehandeld, bijvoorbeeld door transacties en snelrecht;
- gevangenisbeleid, bijvoorbeeld differentiatie in de regimes in de gevangenissen, het aantal cellen;
- nieuwe wetgeving;
- preventieve maatregelen (zie verderop in deze subdomeinbeschrijving).

Ten aanzien van de aanpak jeugdcriminaliteit kunnen specifieke maatregelen op de genoemde terreinen worden onderscheiden, zoals vergroten van de controle, het nemen van diverse maatschappelijke maatregelen (onderwijs, welzijnsvoorzieningen, scheppen van werkgelegenheid) en het nemen van snelle en effectieve strafmaatregelen (werkprojecten, taakstraffen).

Ten aanzien van het beleid en de beleidsmaatregelen zijn er in algemene zin nieuwe ontwikkelingen te benoemen. Dit heeft te maken met enerzijds veel voorkomende vormen van criminaliteit en anderzijds de 'zware', georganiseerde criminaliteit. Sinds 1985 is er een ontwikkeling gaande waarin het strafrecht zelf ondergeschikt is geworden aan het alles bepalende streven naar veiligheid (in de zin van voorkomen en reduceren van criminaliteit en overlast). Het gaat meer om zogenaamd integraal veiligheidsbeleid. Kenmerken van integraal veiligheidsbeleid:

- nadruk op het voorkomen van onveiligheid
- het strafrecht mag geen belemmering opleveren voor een zo effectief en efficiënt mogelijke misdaadbestrijding.
- Samenwerking tussen overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Er is een sterke tendens om burgers mede verantwoordelijk te maken voor en te betrekken bij preventie van criminaliteit. Burgers worden opgeroepen criminaliteit te melden en in toenemende mate 'moreel' benaderd ('het is je plicht als burger de overheid te helpen').

Een andere ontwikkeling is dat er meer beleid ontwikkeld wordt en maatregelen genomen worden om zogenaamde veelplegers of stelselmatige daders aan te pakken.

#### 25.2 Repressief en preventief beleid

Bij de aanpak van 'veel voorkomende criminaliteit' ligt de nadruk op preventie en bij de bestrijding van zware, georganiseerde misdaad ligt de nadruk op strafrechtelijk optreden (repressie).

Kenmerk van preventief beleid: bij de veel voorkomende criminaliteit zou de strafrechtspraak sluitstuk moeten zijn van maatschappelijke en bestuurlijke activiteiten gericht op preventie.

Kenmerk van repressief beleid: de zware criminaliteit en georganiseerde misdaad zijn primair een taak voor politie en justitie. Dit komt tot uitdrukking in onder andere de versterking van politie en justitie, uitbreiding van cellen, uitbreiding van bevoegdheden van politie en justitie.

Belangrijk in dit opzicht is de discussie over de consequenties van het preventieve overheidsbeleid de burgerlijke vrijheid van handelen en de persoonlijke levenssfeer. Mensen zijn vrij om hun keuzes te

maken, maar de overheid wil 'verkeerde' keuzes juist uitsluiten. Voorkoming van criminaliteit roept een streven bij de overheid op in de persoonlijke levenssfeer van de burger door te dringen en daar 'gevaarlijke ontwikkelingen/denkwijzen/houdingen' die kunnen leiden tot delicten zo vroeg mogelijk op te sporen en op basis daarvan in te grijpen.

Deze ontwikkeling uit zich het scherpst in het debat rond individuen en groepen die als potentiële terroristen worden gezien: moeten deze louter op grond van wat zij wellicht 'overwegen' te doen kunnen worden opgesloten? Op dat gebied doet zich nu ook de tendens voor de controle van de rechter en/of de verdediging op het bewijs te verzwakken door veroordeling op oncontroleerbare bewijsvoering (door de AIVD) mogelijk te maken.

Tenslotte moet genoemd worden de zogenaamde proactivering die in de opsporingspraktijk te zien is: bevoegdheden zijn ontwikkeld op basis waarvan aan 'vroegsporing' kan worden gedaan, zonder dat er formeel nog sprake is van een verdachte.

Bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn: de stelselmatige observatie, de infiltratie, de pseudokoop of pseudodienstverlening, het stelselmatig inwinnen van informatie, het opnemen van vertrouwelijke communicatie met technische hulpmiddelen en het onderzoek van telecommunicatie. Er heeft zich een nieuwe opsporingsvorm ontwikkeld die het 'verkennend onderzoek' heet.

Doel is om van min of meer vage vermoedens ten opzichte van bepaalde individuen en groepen te komen tot een meer bepaalde en gefundeerde verdenking van de betrokkenheid bij en/of de voorbereiding van ernstige delicten. Dit gebeurt in de strijd tegen de georganiseerde drugscriminaliteit en zal in de toekomst ook toegepast worden in de strijd tegen terrorisme.

### **25.3 Preventieve maatregelen door de overheid, maatschappelijke organisaties en burger**

Preventieve maatregelen zijn onder andere:

- Voorlichting (inbraakpreventie) en onderwijs (onder andere antispijbelbeleid). Het nemen van structurele maatregelen bijvoorbeeld op het gebied van scholing, werkgelegenheid, huisvesting, recreatie.
- Vergroten van (sociale) controle bijvoorbeeld controleurs in tram en bus, bewakingsdiensten in winkelcentra, of door de gemeente benoemde stadswachten of hulppolitie, buurtpreventieprojecten, meer toezicht laten houden door mensen, wier hoofdtaak een andere is; conducteurs, conciërges, houders van fietsenstallingen, e.d.).
- Aanpassing van de gebouwde en te bouwen omgeving; bevorderen van 'sociale veiligheid' (bijvoorbeeld kleinschalige woningbouw, geen dichte begroeiing langs fietspaden, andere bushokjes).

Veranderingen in de wetgeving of het vervolgingsbeleid kunnen een preventief effect hebben.

Bijvoorbeeld: Snelrecht ('lik-op stuk-beleid'), pakkans vergroten, decriminaliseren.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het criminaliteitsprobleem zowel ligt bij de overheid als bij de individuele burger en bij samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld verenigingen, scholen, wijkcomités en bedrijven (integraal veiligheidsbeleid).

Het gemeentelijk beleid richt zich steeds meer op preventie. Hierbij aansluitend worden steeds meer 'overlast' - gevende gedragingen als overtredingen in de APV (Algemeen Plaatselijke Verordening) opgenomen en leiden constatering hiervan tot een proces-verbaal en een boete. Ook zijn de gemeentebesturen in een aantal gevallen overgegaan tot het installeren van cameratoezicht systemen om de veiligheid te bevorderen en eventueel repressief op te treden.

Het criminaliteitsbestrijdingsbeleid en de bestrijding van 'overlast' zijn steeds meer in elkaar geschoven en voor beide zijn instrumenten buiten het strafrecht ontwikkeld zoals:

- de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding (ter voorkoming van bijv. voetbalrellen);
- de mogelijkheid van preventieve fouillering in veiligheidsrisicogebieden (op basis van de Gemeentewet).

In het algemeen wordt de preventieve waarde van zware of zwaardere straffen te hoog ingeschat. Uit onderzoek blijkt deze afschrikwekkende en daarmee preventieve functie niet.

Tot slot is er sprake van internationale invloed op het beleid- en regelgeving over criminaliteit.

Voorbeelden kunnen betrekking hebben op afspraken die Nederland binnen EU-verband maakt over criminaliteitsbestrijding en op concrete druk van bepaalde landen op het binnenlands beleid bijvoorbeeld over het drugsbeleid.

#### **25.4 Standpunten van politieke partijen over criminaliteit (in relatie met ideologische stromingen)**

Van oudsher leggen 'linkse' partijen meer nadruk op de maatschappelijke oorzaken van criminaliteit. Vanuit de rechterzijde van het politieke spectrum wordt criminaliteit meer toegeschreven aan individuen die de deugdzaamheid van de samenleving ondermijnen. De maatschappelijke kant van criminaliteit ziet men in deze kring in het uithollend normbesef en de afwezigheid van een publieke moraal. Binnen de sociaaldemocratische en progressief-liberale stroming zien we tegenwoordig een derde opvatting: oorzaken van criminaliteit houden zowel verband met de structurele onrechtvaardigheid van de moderne samenleving als met het gedrag en de verantwoordelijkheid van individuen die misdaden plegen.

Als gevolg van resultaten van wetenschappelijk onderzoek krijgt men meer oog voor de 'nature' kant van criminaliteit c.q. erfelijke kenmerken.

In de visies op aanpak van criminaliteit zien we ook accentverschillen tussen de politieke stromingen. PvdA en D66 gaan verder in het nemen van preventieve maatregelen en verbetering van maatschappelijke omstandigheden van mensen. CDA en VVD benadrukken meer het handhaven van rechtsregels en het belang van waarden en normen. De roep om meer politie en meer cellen valt vaker te horen in de liberale en christendemocratische hoek.

De hoofdpunten van drie partijen op een rij:

De VVD is overtuigd van het belang van rechtsregels. Het nastreven van eigenbelang heeft in de liberale visie inderdaad heilzame effecten voor de samenleving, maar dient wel plaats te vinden binnen een juridisch kader dat de regels van het maatschappelijk spel duidelijk aangeeft. Het toezien op naleving van de wetten met inbegrip van opsporing en bestraffing van overtreders, vormt één van de kerntaken van de overheid. Vanuit het 'rationalistisch individualisme' wordt de burger beschouwd als een rationeel handelend wezen. Strenge wetten en straffen moeten mensen afhouden van crimineel gedrag. Evenwicht houden tussen vrijblijvendheid en paternalisme. Men moet stelling durven nemen tegen een asociale en onverantwoorde opstelling die anderen schade en overlast berokkent, zonder de principiële tolerantie ten aanzien van afwijkend, non-conformistisch gedrag prijs te geven. Volgens de PvdA moet de samenleving duidelijke grenzen stellen aan misdaad en deze bij overtreding sanctioneren. Tegelijkertijd echter moet aan daders een alternatief geboden worden om opgenomen te worden in de samenleving. De PvdA pleit voor een soort pragmatisch moralisme. De normen moeten niet alleen duidelijk zijn, maar betrokkenen moeten het ook eens zijn over de waarde ervan, anders zijn ze niet te handhaven. Voor de PvdA blijft in het criminaliteitsbeleid de maatschappelijke context van crimineel gedrag het onderscheidend perspectief. Het CDA benadrukt het belang van het gezin, de school en het maatschappelijke middenveld bij het voorkomen van criminaliteit. Zij moeten wijzen op waarden en normen, met name op het respect opbrengen voor anderen.

### **Subdomein F4: Functies van straffen / strafrechtelijke sancties<sup>2</sup>**

#### **26. De kandidaat kan een visie geven op de zin en de mogelijke effecten van (bepaalde) straffen**

##### **26.1 Zin en mogelijke effecten van straffen en maatregelen**

Kandidaten kunnen de voor- en nadelen van de verschillende straffen noemen en zijn in staat deze te bezien rekening houdend met de volgende aspecten:

- de relatie strafrecht en rechtsstaat;
- de kans op herhaling (recidive);
- de noodzaak van vergelding;

<sup>2</sup> NB. Het is beter om hier 'strafrechtelijke sancties' als koepelbegrip te hanteren. Deze omvatten straffen en maatregelen en zijn ook van toepassing op recente ontwikkelingen zoals mediation in strafzaken en de (nieuwe) OM-afdoening.

- het belang van het slachtoffer;
- afschrikking;
- beveiliging;
- resocialisatie-mogelijkheden;
- kosten, cellentekort.

Een voorbeeld: taakstraf is uit het oogpunt van voorkoming van recidive en kosten te verkiezen boven een vrijheidsstraf, echter een taakstraf wordt niet altijd als een straf ervaren.

## 26.2 Voor- en nadelen van verschillende soorten straffen

Sancties waarbij vergelding centraal staat worden aangeduid als 'straffen'.

Straffen kunnen worden onderscheiden in hoofdstraffen en bijkomende straffen.

Hoofdstraffen die het Wetboek van Strafrecht onderscheidt zijn: gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf ('onbetaalde arbeid ten algemene nutte' in het verleden sprak men van alternatieve straf) en geldboete. De taakstraf is niet meer (zoals in het verleden) afhankelijk van de instemming van de verdachte. De taakstraf omvat de werkstraf en de leerstraf.

Het aantal uren dienstverlening dat de rechter kan opleggen is maximaal 240 uur.

Bij een leerstraf gaat om het volgen van een door de rechter goedgekeurde cursus of training, bijvoorbeeld de Alcohol Verkeer Cursus. Ook in het strafrecht voor jeugdigen is de taakstraf tegenwoordig geregeld. Verder is er voor strafrechtelijk minderjarigen HALT. Dit is bedoeld voor gedragingen van een te geringe ernst om aan justitie voor te leggen, maar die wel vragen om een gepaste reactie.

Een nieuwe ontwikkeling van groot belang is de zelfstandige afdoening door het openbaar ministerie (Wet OM - afdoening). Op grond hiervan heeft het OM de bevoegdheid zelfstandig een strafbeschikking op te leggen bij strafbare feiten waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Deze strafbeschikking kan inhouden:

- een taakstraf tot 180 uur;
- een geldboete;
- voorwaarden zoals deelname aan een afkickprogramma en een straat- of contactverbod
- ontzegging van de rijbevoegdheid voor max. zes maanden.

Verder kan de strafbeschikking aanwijzingen aan de verdachte bevatten waaraan deze moet voldoen.

Bijkomende straffen worden al dan niet in combinatie met hoofdstraffen opgelegd. Zij hebben meestal een relatie met het gepleegde delict (bijvoorbeeld rijbewijs intrekken na rijden onder invloed; verbeurd verklaren van voorwerpen).

Maatregelen zijn niet in de eerste plaats bedoeld om iemand te bestraffen, maar om de samenleving tegen de dader of de dader tegen zichzelf te beschermen. Maatregelen kunnen onder andere worden opgelegd in geval van ontoerekenbaarheid, zoals terbeschikkingstelling (TBS) en plaatsing in een inrichting. Maatregelen kunnen worden opgelegd in combinatie met een straf.

De rechter kan straffen voorwaardelijk opleggen (voorbeelden van voorwaarden die de rechter kan opleggen zijn een proeftijd, een schadevergoeding).

## 26.3 Strafbaarheid van gedrag

Strafbaarheid van gedrag hangt af van de volgende factoren:

- Het feit moet zijn bewezen; het moet strafbaar zijn, alle bestanddelen uit de delictomschrijving moeten zijn bewezen; bij gebrek aan bewijs volgt vrijspraak.
- Het gedrag moet wederrechtelijk zijn. Dat is niet het geval als er sprake is van een rechtvaardigheidsgrond: dan volgt ontslag van rechtsvervolging (bijvoorbeeld bij noodweer of overmacht).
- Het feit moet aan de schuld van de dader te wijten zijn. Dat is niet het geval als hij een beroep kan doen op schulditsluitingsgronden. Ook dan volgt ontslag van rechtsvervolging (bijvoorbeeld ontoerekenbaarheid, noodweerecces).
- Het moet gaan om een menselijke gedraging.

## 26.4 Theorieën en opvattingen over straffen

Verschillende theorieën/opvattingen over straffen spelen mee in de discussie over het strafrecht:

- Absolute theorieën kunnen compact worden omschreven als rechtvaardigingstheorieën van de straf waarin uitsluitend naar het verleden wordt gekeken, met name naar het delict dat zich heeft voorgedaan. (Absoluut betekent hier dat de straf een zaak is die losstaat van een eventueel toekomstig effect). Eigenlijk gaat het hierbij alleen om varianten van vergeldingstheorie. Omdat misdaden is, moet de straf volgen.
- Relatieve theorieën zijn juist rechtvaardigingstheorieën waarin het beoogde toekomstige effect van de op te leggen sanctie doorslaggevend wordt geacht. Daarbij kan het gaan om vormen van generale preventie en van speciale preventie.
- Wils- of verdragstheorieën  
Deze hebben een natuurrechtelijk karakter en hebben aan de basis gestaan van ons huidige strafrecht.  
Enerzijds wordt uitgegaan van 'natuurlijke' gevolgen van de misdaad: kwaad zal kwaad ontmoeten, zodat gezegd kan worden dat de dader zijn straf heeft 'gewild' omdat hij weet dat er straf op staat en dat heeft kunnen voorzien.  
De veronderstelde vrijheid van de keuze voor het delict komt nog steeds tot uitdrukking in het vereiste van 'schuld' in de zin van verwijtbaarheid en in het vereiste van toerekenbaarheid.  
Anderzijds wordt er uitgegaan van een fictief 'maatschappelijk verdrag' als toetssteen voor wat wij aanvaardbaar (contractueel) gedrag vinden en voor wat de aanvaardbare boetebedingen zijn voor contractbreuk (het delict). Deze sociale verdragstheorie is belangrijk in de huidige strafrechtswetenschappen.

Bij de Klassieke School en Moderne Richting gaat het om sociale bewegingen, denkrichtingen gebaseerd op bepaalde mens- en maatschappijbeelden.  
Kandidaten kunnen voorbeelden van invloeden van de klassieke school en van invloeden van de moderne school op ons huidige strafrechtstelsel herkennen.

- In de Klassieke School staat de gedachte centraal dat de mens vrij is in denken en handelen. De mens wordt verantwoordelijk geacht voor zijn eigen gedrag en wordt gezien als een rationeel handelend wezen. Hij maakt een afweging waarbij hij de voordelen van een bepaald gedrag afzet tegen de nadelen. Straf is het nadeel waarmee iemand die overweegt crimineel gedrag te plegen, rekening zal houden.
- De Moderne Richting of 'Nieuwe Richting' verwierp deze gedachte en stelde daar tegenover dat de mens grotendeels of geheel onvrij is in zijn denken en handelen, maar een product is van zijn endogene (biologische) en exogene gedragsbepalende invloeden (sociale en economische, fysieke, klimatologische e.a. factoren).  
Naar de mate waarin de mens onvrij is, is hij ook minder 'schuldig' aan zijn misdrijven, op grond waarvan 'de straf' aan legitimatie verliest (en ook aan denkbare effectiviteit). De niet-schuldige dader is desalniettemin gevaarlijk. Die gevaarlijke dader komt dus in de plaats van de schuldige dader in het middelpunt te staan en deze moet worden aangepakt met maatregelen. Die maatregelen hebben een overwegend speciaal preventief karakter.  
In de huidige debatten en ontwikkelingen zijn de opvattingen en strevingen van de Moderne Richting goed te herkennen in bij voorbeeld de 'Inrichting Stelselmatige Daders', de tendens tot levenslange opsluiting van (onbehandelbaar geachte) zedendelinquenten, elektronische vormen van toezicht etc.

## 26.5 Doelen en functies van straffen: veranderingen in de tijd

Er zijn verschillende doelen en functies van straffen. Een straf wordt opgelegd:

- uit het oogpunt van vergelding (subjectieve wens van slachtoffers en/of publiek);
- uit het oogpunt van speciale preventie (voorkomen van recidive) en van generale preventie (door een voorbeeld te stellen worden anderen afgeschrikt);
- met het doel beveiliging van de maatschappij en burgers;
- met het doel handhaving van de rechtsorde en het voorkomen van eigenrichting;



- met het doel heropvoeding (resocialisatie): voorbereiden van de gedetineerde op terugkeer in de maatschappij;
- met het doel genoegdoening aan het slachtoffer.

Kandidaten dienen te weten dat in vroeger tijden meer de nadruk lag op de eerste twee functies van straffen (daadrecht). Zij kunnen aan de hand van voorbeelden van straffen uit het verleden de veranderingen in de functies van straffen herkennen en verklaringen geven voor deze veranderingen (daderrecht).

Kandidaten kunnen aan de hand van gegeven materiaal een beoordeling geven over de doelmatigheid van straffen.

## **26.6 Recente opvattingen / ontwikkelingen ten aanzien van het strafrecht en het belang van het slachtoffer**

De functie van het strafrecht is volgens sommige deskundigen vooral het tevreden stellen van de maatschappij en niet van de slachtoffers. Vanuit de criminologie is regelmatig kritiek geleverd op de effecten van het strafrecht in de praktijk. Opsluiting draagt niet bij aan de bestrijding van criminaliteit. Er is niet alleen een grote kans op recidive, maar het slachtoffer heeft er eigenlijk niets aan. Er is gepleit voor een strafproces waarbij herstel ten opzichte van het slachtoffer centraal zou staan. Het erkennen van schuld en het vergoeden van de schade vormen daarbij belangrijke facetten. In het strafrecht bestaan ruime mogelijkheden om schadevergoeding toe te kennen aan het slachtoffer. Om meer tegemoet te komen aan de belangen van de slachtoffers bestaan ook doelgerichte civielrechtelijke maatregelen zoals een straatverbod of een verhuisplicht. Deze voorzieningen kunnen niet verkregen worden in het strafproces.

Verder zijn er ontwikkelingen op het gebied van mediation oftewel herstelrecht:

Toepassing van het strafrecht heeft onder meer als doel dat de verdachte daarvan leert en niet opnieuw strafbare feiten zal plegen. Al heel oud is de gedachte dat dit doel wellicht nog beter bereikt kan worden als de verdachte niet zo publiekelijk wordt gestraft, maar er naar andere reacties op een strafbaar feit zou kunnen worden gezocht. Zo zou de verdachte wel eens meer onder de indruk kunnen raken van een directe confrontatie met zijn slachtoffer en diens omgeving waarin hij bijvoorbeeld gedwongen wordt uitleg te geven waarom hij dit delict nu precies gepleegd heeft en hij moet aanhoren wat dit voor het slachtoffer betekend heeft. Ook kan hij als straf tot vormen van concrete genoegdoening aangezet worden. De toenemende experimenten met dergelijke vormen van alternatieve afdoening worden aangeduid als 'mediation' of ook wel 'herstelrecht'.

## **Subdomein F5: Oorzaken van criminaliteit**

### **27.1 Crimineel gedrag en criminaliteit als maatschappelijk verschijnsel**

De beschrijvende criminologie geeft een beeld van de aard en omvang, spreiding en ontwikkeling van crimineel gedrag en criminaliteit. Zij beschrijft bijvoorbeeld bepaalde typen daders (bijvoorbeeld veelplegers en vaakplegers) en slachtoffers of doelwitten van criminaliteit (kwetsbaarheid, herhaald slachtofferschap) en verschillende vormen van criminaliteit (vermogenscriminaliteit, geweldscriminaliteit, organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit).

De (theoretische) criminologie kent een grote verscheidenheid aan theorieën ter verklaring van criminaliteit. Sommige theorieën zijn algemeen en pretenderen alle vormen van criminaliteit te verklaren, andere theorieën zijn specifiek en gericht op een bepaald type dader (en zijn omstandigheden en achtergronden) of op een bepaald type delict (en de context waarin dit plaatsvindt).

Daarnaast verschillen theorieën ook in verklaringsniveau:

1. Sommige theorieën verklaren criminaliteit vanuit structurele en culturele kenmerken van samenlevingen als geheel.
2. Andere theorieën verklaren criminaliteit uit wat mensen er toe beweegt om misdrijven te plegen, er mee door te gaan of van kwaad tot erger te vervallen.

In het eerste geval wordt criminaliteit als een maatschappelijk verschijnsel beschouwd. In het tweede geval wordt criminaliteit gezien als individueel (crimineel) gedrag.

### 27.1.1 Crimineel gedrag verklaren

Bij verklaringen van criminaliteit op individueel niveau is de kernvraag of er verschillen zijn vast te stellen tussen criminele en niet-criminele mensen en of die verschillen in aanleg of verschillen in ontwikkeling zijn. Uit zogenaamde selfreport enquêtes blijkt dat een groot deel van de jeugd zich schuldig maakt aan het plegen van over het algemeen lichte vergrijpen (diefstal, vernieling, niet ernstig geweld).

Het plegen van misdaden en vergrijpen wordt delinquent gedrag genoemd. De plegers heten delinquenten.

Van alle opgroeiende jongens vertoont ruwweg vijf procent persistent ernstig delinquent of gewelddadig gedrag. Er wordt algemeen aangenomen dat de categorie persistente delinquenten bijzondere kenmerken heeft.

Het onderzoek naar de persoon van deze daders richt zich op:

- a. *biologische* (genetische en neurofysiologische) verschillen;
- b. *psychologische* (cognitieve en functionele) verschillen en *persoonlijkheidskenmerken*.  
Er zijn aanwijzingen voor *persoonskenmerken* die tot delinquentie leiden en daarnaast ook tot uitdrukking komen in andere vormen van afwijkend gedrag. Zo leven daders vaak ongezonder en zijn zij door risicozoekend gedrag ook vaker betrokken bij ongevallen. Een zekere mate van ongevoeligheid voor prikkels leidt er bovendien toe dat zij ongevoeliger zijn voor straf;
- c. *risicofactoren in de omgeving* van deze personen: gezin, school, buurt, vriendenkring.

In persistent antisociaal gedrag zitten biologische componenten, maar ook opvoedingstekorten in de vroege jeugd zijn van belang.

De conclusie dat criminele jongeren specifieke (afwijkende) kenmerken bezitten, is echter van weinig waarde zolang niet bekend is wat in de samenhang tussen persoonlijke kenmerken, omgevingskenmerken en (norm)afwijkende gedragingen precies oorzaak en gevolg is. Steeds is de vraag welke omgevingsinvloeden medebepalend zijn geweest waardoor erfelijke factoren in een negatieve richting tot ontwikkeling zijn gekomen.

Een voorbeeld is het Attention Deficit and Hyperactivity Disorder (ADHD-) syndroom: het geheel van gedragskenmerken dat wordt gediagnosticeerd als aandachtstekortstoornis met hyperactiviteit. Onder jongens die met kinderrecht in aanraking komen en de jeugdinrichtingen bevolken komt het heel veel voor. Maar van alle kinderen met ADHD komen er gelukkig altijd nog veel meer niet in aanraking met politie en justitie dan wel. ADHD is dus wel een risicofactor maar niet alles bepalend (determinerend) voor crimineel gedrag. Het is daarom (nog) niet mogelijk om toekomstig crimineel gedrag bij opgroeiende jongeren voldoende nauwkeurig te voorspellen om op grond daarvan dwang en drang uit te oefenen op de ouders om de kinderen medisch te behandelen. Overigens kan dit uit het oogpunt van het welzijn van de kinderen wel gerechtvaardigd zijn.

- *Psychologisch-criminologische theorieën* laten zien dat de kans op het ontwikkelen van ernstig delinquent en gewelddadig gedrag toeneemt als kinderen te kampen hebben met een opeenstapeling van elkaar versterkende *risicofactoren* zoals psychische problemen en gedragsproblemen in het gezin en op school, problematisch drugsgebruik, omgang met delinquenten vrienden en — niet in de laatste plaats— betrokkenheid bij delinquent en crimineel gedrag. Maar deze theorieën kunnen niet verklaren waarom bepaalde personen wel en andere niet ernstig delinquent of gewelddadig gedrag vertonen, noch waarom sommigen op een gegeven moment in een bepaalde situatie overgaan tot dat soort gedrag. Een mogelijke verklaring is dat er situaties en omstandigheden zijn die crimineel of gewelddadig gedrag voor bepaalde personen verleidelijk of aantrekkelijk, soms ook in hun ogen noodzakelijk en gerechtvaardigd maken.

- *Sociaal-psychologische verklaringen* van crimineel gedrag - in groepsverband - maken duidelijk dat jongens en meisjes bij het plegen van criminaliteit hun gevoelens van schuld (tijdelijk) buiten werking stellen. Zij maken elkaar voor of tijdens het plegen van strafbare feiten wijs dat er niets mis is met dat gedrag. Dit wordt neutralisatie genoemd. Zij doen dit door ontkenning van de eigen verantwoordelijkheid voor crimineel gedrag, ontkenning dat iemand er het slachtoffer van wordt of dat er voor anderen schade door ontstaat en ontkenning dat anderen het recht hebben om hen te veroordelen omdat zij zelf ook niet brandschoon zijn, 'boter op hun hoofd hebben' of 'zakkenvullers' zijn.  
Een andere veel voorkomende rechtvaardiging voor criminaliteit in groepsverband is een beroep op overmacht of te wel groepsloyaliteit en groepsdwang. Jongeren hebben soms sterk het gevoel dat ze wel moeten en niet anders kunnen dan te beantwoorden aan de verwachtingen van de groep.

### 27.1.2 Criminaliteit verklaren

*Sociologisch-criminologische theorieën* geven: structurele (1) en (sub)culturele (2) verklaringen voor crimineel gedrag en criminaliteit.

ad 1. Op maatschappelijke niveau is criminaliteit te verklaren uit processen van sociale desintegratie die leiden tot een verzwakking van de sociale samenhang - cohesie -. Sociologisch wordt een hoog niveau van criminaliteit ook verklaard uit maatschappelijke ongelijkheid en sociale onrechtvaardigheid. Criminaliteit wordt dan gezien als het gevolg van het niet afgestemd zijn van algemeen geldende wensen, behoeften en aspiraties enerzijds, en ongelijk verdeelde middelen en mogelijkheden om deze te verwerkelijken anderzijds. Voor grote groepen mensen belemmeren armoede en werkloosheid hen om maatschappelijk vooruit te komen en succesvol te zijn. De maatschappelijke spanningen die daardoor ontstaan, kunnen vooral bij mensen uit de lagere sociale lagen van de bevolking leiden tot verschillende vormen van aanpassingsgedrag. Zo kunnen zij hun aspiraties naar beneden bijstellen of op zoek gaan naar alternatieve, desnoods illegale middelen en mogelijkheden.

Een voorbeeld: In Amerika is een stedelijke onderklasse geconcentreerd in achterstandswijken met een hoog criminaliteitsniveau doordat veel industrie naar het buitenland werd verplaatst en banen verloren gingen, de rijkere bevolking wegtrok uit de binnensteden en de lokale overheid minder geld ontving. Ook in Europa zijn lokale factoren als sociale achterstand en slechte reputatie van een buurt belangrijke factoren bij de verklaring van spreiding en concentratie van criminaliteit.

Naast de fysieke omgeving (tekenen van verwaarlozing in de openbare ruimte) worden verschillen in criminaliteitsniveau tussen buurten ook beïnvloed door de sociale omgeving. Deze wordt gevormd door (waarden en normen voor) het gedrag van mensen in het publieke domein. Zo zullen meer delicten plaatsvinden op locaties die moeilijk controleerbaar zijn of waar weinig sociale controle wordt uitgeoefend doordat er door mensen nauwelijks op elkaar wordt gelet of omdat men bang is om in te grijpen of zich schaamt om anderen aan te spreken op crimineel of asociaal gedrag.

ad 2. *Subculturele benaderingen* in de criminologie leggen de nadruk op conflicten tussen de dominante cultuur van de (blanke, volwassen, werkende en consumerende middenklasse) meerderheid en (sub)culturen van groepen die daar geen deel van (willen of kunnen) uitmaken. Groepen die niet (volledig) geïntegreerd zijn in de samenleving worden dagelijks geconfronteerd met allerlei interventies van instanties en autoriteiten in hun privé leven, onheuse bejegeningen en veroordelen. Aan de hieruit voortvloeiende gevoelens van machteloosheid en afhankelijkheid op individueel niveau - vervreemding, anomie - kunnen binnen een collectieve subcultuur, verzet en weerspanning ontstaan.

Enkele sociologische theorieën ter verklaring van criminaliteit en crimineel gedrag:

- De **anomiethorie** (van Merton): probeert het verschil in criminaliteit of afwijkend gedrag tussen verschillende samenlevingen te verklaren. Anomie = de discrepantie of botsing tussen levensdoelen, die algemeen als zeer nastrevenswaardig worden gezien, en de beschikbare middelen om deze doelen op legitieme en sociaal aanvaardbare wijze te bereiken. Als (groepen) mensen in hun streven naar die levensdoelen worden geblokkeerd (door bv. gebrek aan opleiding, door discriminatie of andere factoren), kan die ongelijkheid leiden tot crimineel gedrag om op die manier die levensdoelen wel te bereiken. (voorbeelden: sjoemelende boekhouders, frauderende makelaar, inbrekers met het doel er goed/beter van te leven etc.). Met deze theorie kan bijvoorbeeld

het verschil in criminaliteitsniveau in Nederland tussen de jaren 50 en de toename vanaf de jaren 70 worden verklaard (ondanks de toegenomen welvaart is ook het ambitieniveau van lagere sociale milieus hoger geworden) maar het blijft moeilijk de theorie te bevestigen of te weerleggen.

- De **bindingstheorie** of **integratietheorie** (van Hirschi en Gottman): Vooral maatschappelijke bindingen of sterke integratie van mensen in intermediaire groepen (gezin, school, vriendengroep) werken remmend op criminele impulsen. De gedachte is dat mensen zich door hechte relaties met ouders, partners en vrienden en door actieve participatie op school, in het werk en in vrijetijdsverenigingen zowel emotioneel als rationeel aan de heersende normen en ideeën binden. Bij bindingen denkt Hirschi vooral aan betrokkenheid bij de samenleving. Hirschi stelde de vraag waarom mensen geen misdaden plegen; wat weerhoudt hen en wat maakt anderen 'vrij' om zulk gedrag wel te vertonen. Hij veronderstelt een brede overeenstemming tussen mensen over heersende normen en waarden, over wat goed of slecht is. Andere sociologen spreken in dit geval van grote sociale of maatschappelijke cohesie. De grote aantrekkingskracht van de theorie bij beleidsmakers en beleidsgerichte criminologen schuilt in de suggestie dat de bindingen hersteld kunnen worden of integratie van personen in maatschappelijke verbanden bevorderd kunnen worden.
- De **sociale controletheorie** (van Sampson en Laub). Crimineel gedrag wordt verhinderd door de pijnlijke of vervelende gevolgen van formele en informele sociale controle. De meeste invloed hebben informele sancties die in het gezin, de buurt en op school op afwijkend gedrag volgen. Informele sociale controle in het gezin is afhankelijk van het toezicht, de disciplinerende en de kwaliteit van de relaties tussen ouders en kinderen, kortom de kwaliteit van bindingen tussen ouders en kinderen. Deze sociale controletheorie heeft grote overeenkomst met de bindingstheorie. Bindingstheorie en sociale controletheorie worden daarom vaak gelijk gesteld.
- De **etiketteringstheorie**, ook wel labeling- of stigmatiseringstheorie genoemd: de sociale omgeving drukt het etiket 'crimineel' op bepaalde (afwijkende) gedragingen; mensen hebben de neiging zich conform dit etiket te gaan gedragen - self-fulfilling prophecy. Oorzaken van crimineel gedrag moeten niet alleen in het individu, in zijn gezin of in de gevoelde achterstelling worden gezocht, maar ook in de wetgeving, in de behandeling die delinquenten moeten ondergaan en vooral in de reacties van de maatschappij op het afwijkend gedrag. Deze theorie was populair in de jaren zeventig.
- De **gelegenheidstheorie** of **rationele-keuzetheorie**: of mensen bepaalde misdrijven plegen hangt af van de inschatting van een bepaalde situatie (gelegenheid); het plegen van een bepaald misdrijf is het gevolg van een afweging van kosten en baten, waarbij de baten hoger worden ingeschat. De gelegenheidstheorie is niet slechts relevant voor vermogenscriminaliteit, maar ook voor bijvoorbeeld geweldscriminaliteit. Er bestaat een positieve relatie tussen uitgaanspatronen en het niveau van de agressieve criminaliteit. Een moderne samenvatting van de gelegenheidstheorie luidt (Felson 1997): het niveau van de criminaliteit wordt bepaald door de aanwezigheid van potentiële daders, de aanwezigheid van geschikte doelwitten en de afwezigheid van voldoende sociale bewaking.

## 4. Het centraal examen

### 4.1 Zittingen centraal examen

Raadpleeg hiervoor Het examenblad, [www.examenblad.nl](http://www.examenblad.nl)

### 4.2 Vakspecifieke regels correctievoorschrift

Voor maatschappijwetenschappen zijn geen vakspecifieke regels vastgesteld.

### 4.2 Hulpmiddelen

Raadpleeg hiervoor Het examenblad, [www.examenblad.nl](http://www.examenblad.nl)

### 4.4 Handreiking schoolexamen

De SLO heeft een handreiking voor het schoolexamen tot stand gebracht.

Deze is te vinden op: [www.slo.nl](http://www.slo.nl)

# Bijlage 1. Examenprogramma maatschappijwetenschappen vwo met ingang van 1.8.2007

## Het eindexamen

Het eindexamen bestaat uit het centraal examen en het schoolexamen.

Het examenprogramma bestaat uit de volgende domeinen:

Domein A	Vaardigheden
Domein B	Politieke besluitvorming
Domein C	Massamedia
Domein D	Multiculturele samenleving
Domein E	Mens en werk
Domein F	Criminaliteit en rechtsstaat
Domein G	Milieu en beleid
Domein H	Ontwikkelingssamenwerking.

### Het centraal examen

Het centraal examen heeft betrekking op de domeinen B, C en F, in combinatie met domein A.

De CEVO stelt het aantal en de tijdsduur van de zittingen van het centraal examen vast.

De CEVO maakt indien nodig een specificatie bekend van de examenstof van het centraal examen.

### Het schoolexamen

Het schoolexamen heeft betrekking op:

- twee van de domeinen D, E, G en H;
- een nog niet gekozen domein uit de domeinen D, E, G en H, dan wel een door het bevoegd gezag vastgesteld domein;
- indien het bevoegd gezag daarvoor kiest: een of meer domeinen of subdomeinen waarop het centraal examen betrekking heeft;
- indien het bevoegd gezag daarvoor kiest: andere vakonderdelen, die per kandidaat kunnen verschillen.

## De examenstof

Domein A: Vaardigheden

### Subdomein A1: Informatievaardigheden

1. De kandidaat kan:
  - met betrekking tot een concreet maatschappelijk vraagstuk verschillende typen vragen herkennen en zelfstandig vragen formuleren;
  - uit bronnenmateriaal over een concreet maatschappelijk vraagstuk, op basis van gegeven of zelf geformuleerde vragen, bruikbare gegevens selecteren;
  - (verworven) informatie over een concreet maatschappelijk vraagstuk vanuit gegeven of zelf geformuleerde vragen mede met behulp van ICT verwerken en daaruit beredeneerde conclusies trekken;
  - de resultaten van een leeractiviteit overdragen naar anderen;
  - bij raadplegen, verwerken en presenteren van informatie gebruik maken van toepassingen van ICT.

### **Subdomein A2: Onderzoeksvaardigheden**

2. De kandidaat kan een eenvoudig sociaal-wetenschappelijk onderzoek opzetten en uitvoeren over een concreet maatschappelijk vraagstuk en daarbij de benaderingswijzen van maatschappijwetenschappen toepassen.

### **Subdomein A3: Benaderingswijzen**

3. De kandidaat kan concrete maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen analyseren en daarbij gebruikmaken van de benaderingswijzen van maatschappijwetenschappen:
  - de politiek-juridische benaderingswijze;
  - de sociaaleconomische benaderingswijze;
  - de sociaal-culturele benaderingswijze;
  - de veranderings- en vergelijkende benaderingswijze.

### **Subdomein A4: Oriëntatie op studie en beroep**

Domein B: Politieke besluitvorming

### **Subdomein B1: Politieke structuren**

4. De kandidaat kan de structuur van het Nederlandse stelsel van politieke besluitvorming en die van andere stelsels typeren.

### **Subdomein B2: Actoren in het proces van politieke besluitvorming**

5. De kandidaat kan beleids- en besluitvormingsprocessen analyseren met behulp van diverse modellen van het politieke proces en de rol van diverse actoren in het politieke proces.

### **Subdomein B3: Politieke cultuur en politieke stromingen**

6. De kandidaat kan in discussies over het politieke systeem en over beleidsvraagstukken veranderingen in de politieke cultuur beschrijven, en de belangrijkste politieke stromingen en politieke partijen onderscheiden.

### **Subdomein B4: Internationale betrekkingen**

7. De kandidaat kan uitleggen hoe politieke beleids- en besluitvormingsprocessen in Nederland worden beïnvloed door de politieke, economische en culturele verwevenheid van de internationale samenleving.

Domein C: Massamedia

### **Subdomein C1: Communicatie en massamedia**

8. De kandidaat kan het functioneren van massamedia in de samenleving analyseren.

### **Subdomein C2: Massamedia en technologische ontwikkelingen**

9. De kandidaat kan analyseren welke relatie er bestaat tussen technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van de massamedia.

### **Subdomein C3: Massamedia en de overheid**

10. De kandidaat kan uitleggen op welke wijze de overheid in ons land betrokken is bij de massamedia en kan het mediabeleid becommentariëren.

#### **Subdomein C4: Massamedia en commercie**

11. De kandidaat kan de invloed analyseren van economische overwegingen, belangen en ontwikkelingen op de organisatie en de werking van de media en op het media-aanbod.

#### **Subdomein C5: Massamedia en cultuur**

12. De kandidaat kan:

- de invloed analyseren van sociaal-culturele ontwikkelingen en centrale waarden in de samenleving op de inhoud van het media-aanbod en op de organisatie van de media;
- de invloed en macht van de media analyseren aan de hand van cultuuroverdracht, beeldvorming en beïnvloedingstheorieën.

Domein D: Multiculturele samenleving

#### **Subdomein D1: Multiculturele samenleving**

13. De kandidaat kan een beschrijving geven van de Nederlandse samenleving als een multiculturele samenleving en de aanwezigheid van de grootste allochtone groepen verklaren.

#### **Subdomein D2: Overheidsbeleid**

14. De kandidaat kan de uitgangspunten en hoofdlijnen van vreemdelingenbeleid en minderhedenbeleid verwoorden en de standpunten van politieke partijen met betrekking tot genoemd beleid vergelijken en becommentariëren.

#### **Subdomein D3: Maatschappelijke positie**

15. De kandidaat kan verschillende visies onderscheiden die een verklaring geven voor de maatschappelijke positie van etnische minderheden voor wat betreft arbeid en inkomen, onderwijs en huisvesting en de gevolgen van deze maatschappelijke positie uitleggen.

#### **Subdomein D4: Cultuur en discriminatie**

16. De kandidaat kan:

- de verhouding tussen allochtone groepen en autochtone groepen in Nederland beschrijven;
- de mogelijke oorzaken en gevolgen van discriminatie aangeven;
- mogelijke modellen beschrijven van samenlevingen met verschillende groepen en hun (sub)culturen.

Domein E: Mens en werk

#### **Subdomein E1: Politieke visies en verzorgingsstaat**

17. De kandidaat kan:

- aangeven welke visies de belangrijkste politieke stromingen en politieke partijen in Nederland hebben op sociaaleconomische vraagstukken en op de rol die de overheid op sociaaleconomisch terrein dient te spelen;
- de ontwikkeling van de verzorgingsstaat beschrijven en verschillende visies hierop benoemen;
- aangeven op welke verschillende manieren de overheid betrokken is bij het sociaaleconomisch proces.

#### **Subdomein E2: Economische orde**

18. De kandidaat kan de Nederlandse economische orde vergelijken met die van andere landen.

#### **Subdomein E3: Arbeidsverhoudingen**

19. De kandidaat kan van de belangrijkste groeperingen die betrokken zijn bij arbeid aangeven wat hun belangen zijn, hoe ze georganiseerd zijn en wat hun onderlinge verhoudingen zijn.



#### **Subdomein E4: Arbeidsverdeling**

20. De kandidaat kan uitleggen welke gevolgen een voortschrijdende arbeidsverdeling heeft voor mens en samenleving.

#### **Subdomein E5: Arbeid en informatisering**

21. De kandidaat kan de invloed van informatisering op arbeid en samenleving beschrijven.

#### **Subdomein E6: Betekenis en waardering van werk**

22. De kandidaat kan uitleggen wat de betekenis is van werk voor mens en samenleving.

### Domein F: Criminaliteit en rechtsstaat

#### **Subdomein F1: Criminaliteit en samenleving**

23. De kandidaat kan een beschrijving geven van aard en omvang van het verschijnsel criminaliteit en daarmee samenhangende vraagstukken voor burger en samenleving.

#### **Subdomein F2: De rechtsstaat**

24. De kandidaat kan strafbaarstelling en aanpak van criminaliteit door de staat in verband brengen met de uitgangspunten van de rechtsstaat en aangeven welke dilemma's kunnen ontstaan bij de uitvoering van taken ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit door politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht.

#### **Subdomein F3: Overheidsbeleid**

25. De kandidaat kan:

- een onderscheid maken tussen repressief en preventief beleid bij de bestrijding van criminaliteit;
- typerende standpunten van politieke partijen over criminaliteitsbestrijding onderscheiden en in verband brengen met de ideologische stromingen waartoe die partijen behoren.

#### **Subdomein F4: Functies van straffen**

26. De kandidaat kan een visie geven op de zin en de mogelijke effecten van (bepaalde) straffen.

#### **Subdomein F5: Oorzaken van criminaliteit**

27. De kandidaat kan verschillende theorieën/visies toepassen bij het geven van verklaringen voor het ontstaan of de toename van een gegeven vorm van criminaliteit.

### Domein G: Milieu en beleid

#### **Subdomein G1: Milieu als maatschappelijk probleem**

28. De kandidaat kan sociale dilemma's herkennen in de oorzaken van de milieuproblematiek en de aanpak hiervan door de overheid, het bedrijfsleven en individuele burgers.

#### **Subdomein G2: Overheid**

29. De kandidaat kan de effectiviteit van het milieubeleid analyseren aan de hand van taken, verantwoordelijkheden en beleidsinstrumenten van regionale, landelijke en internationale overheden en internationale instanties.

#### **Subdomein G3: Maatschappelijke organisaties**

30. De kandidaat kan belangen(afwegingen) onderscheiden die een rol spelen bij de positiebepaling van bedrijfsleven, werkgevers- en werknemersorganisaties en andere maatschappelijke organisaties ten aanzien van het milieu(beleid).

#### **Subdomein G4: Mondiaal niveau**

31. De kandidaat kan:

- de milieuproblematiek in verband brengen met de sociaaleconomische verhoudingen op mondiaal niveau;
- uitleggen wat het belang is van duurzame ontwikkeling voor het mondiale milieuvraagstuk.

#### **Subdomein G5: Milieu en cultuur**

32. De kandidaat kan:

- waarden, normen, attitude en gedrag onderscheiden met betrekking tot milieuproblemen;
- uitleggen welke invloed individueel gedrag heeft op de milieuproblematiek.

Domein H: Ontwikkelingssamenwerking

#### **Subdomein H1: Ontwikkelingssamenwerking en beleid**

33. De kandidaat kan op basis van verschillende motieven, visies en belangen een oordeel geven over de betekenis en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en ontwikkelingsbeleid.

#### **Subdomein H2: Nationale en internationale organisaties**

34. De kandidaat kan de rol van medefinancieringsorganisaties en de rol van internationale organisaties analyseren bij het terugdringen van onderontwikkeling tegen de achtergrond van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, internationale verhoudingen en internationalisering/globalisering.

#### **Subdomein H3: Economische betrekkingen**

35. De kandidaat kan aangeven in welke mate het ontwikkelingsbeleid van Nederland en van andere westerse landen of internationale organisaties rekening houdt met de economische belangen van de Derde Wereld.

#### **Subdomein H4: Ontwikkelingssamenwerking en cultuur**

36. De kandidaat kan in ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingssamenwerking het belang van de culturele dimensie aangeven.