

## Rutte

Mevrouw De Rijk vroeg of ik de situatie ernstig vond. Neen, ik vind het niet ernstig als een zelfstandige zonder personeel hier legaal zijn werk doet en ik vind het ook niet ernstig als een MOE-werknemer in dienst is van een MOE-werkgever, niet in de bouw, en daardoor betaald krijgt eventueel conform het wettelijk minimumloon en daarmee in overeenstemming wordt gehandeld met de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid, de WAGA. Ik vind dat niet ernstig, omdat ik niet behoort tot de groep mensen die stellen dat de WAGA daaraan moet worden aangepast. Ik begrijp die roep wel, maar ik ben daartegen, omdat je daarmee een buitengewoon ingewikkeld dual stelsel in het leven roept waarmee mensen zowel rechten kunnen ontlenen aan de situatie in Polen, Hongarije of Tsjechië als aan de situatie hier. Ik geef er dan ook de voorkeur aan om voor dit ene van de zeven juridische modellen die er zijn om hier legaal te werken, niet de WAGA aan te passen. Ik zie dat niet als een ernstig probleem, integendeel, daarmee wordt de wet gewoon netjes nageleefd!

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Dat u het niet ernstig vindt, in de zin dat het legaal is, kan ik mij wel voorstellen. Ik sprak echter over de verdringing die het toch teweegbrengt, omdat die mensen wel degelijk goedkoper zijn dan lokale werknemers. Het is bovendien voor werkgevers handig om het op die manier te doen. Dus in die zin lijkt het mij wel ernstig.

Staatssecretaris **Rutte**: Ik vind het niet ernstig, omdat je altijd een afweging moet maken tussen enerzijds bureaucratische, ingewikkelde duale stelsels naast elkaar laten bestaan of de simpelheid van de WAGA volstrekt eenduidig toepassen, behalve natuurlijk voor de bouw want daarover zijn Europese afspraken gemaakt, en het risico van verdringing bij een van de zeven mogelijke juridische constructies. Het is natuurlijk ook bekend dat de meeste van die MOE-werknemers hier in Nederland in dienst zijn van een uitzendbureau. In dat geval wordt tenminste de ge-AVV' de uitzend-cao gevolgd. Dit doet zich maar in een van die zeven situaties voor en ik vind dit te beperkt om

daarvoor een ingewikkelde bureaucratie in het leven te roepen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 14.45 uur tot 15.00 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004 (29200-VII);**
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2004 (29200-B);**
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Provinciefonds voor het jaar 2004 (29200-C).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. De tijdgeest vraagt om een andere, vernieuwende overheid: een overheid die streeft naar een nieuwe rolverdeling in een civil society, minder bedillerig, minder bureaucratie en regelzucht, meer ruimte voor actief burgerschap en voor maatschappelijke organisaties. "Bevrijdende kaders" noemt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat in een baanbrekend advies, waarin deze spreekt over een paradigma-wisseling. De tijd van Big Government is voorbij. Deze tijd staat in het teken van horizontalisering, van interactief bestuur, zo men wil. De civil society staat voor een directere invloed van actieve burgers, die genoeg hebben van de omslachtige omwegen via intermediaire organisaties. De civil society mag dan ook niet worden gezien als een voortzetting van het maatschappelijke middenveld in een ander jasje. De moderne burger heeft zijn bekomst van de institutionele drukte in dit stroperige polderland.

Beide ministers geven er in diverse beleidsdocumenten blijk van deze tekenen des tijds te verstaan. Met name het actieprogramma tot modernisering van de overheid, "Andere overheid" genaamd, ademt terminologisch de juiste sfeer.

Begrippen als "eigentijds burgerschap", "maatschappelijk contract", "meer ruimte voor medeoverheden" en de "civil society", tot "zelfregulering" aan toe, buitelen over elkaar heen. Mijn eerste vraag aan beide ministers is of deze vernieuwende voornemens door hen beiden worden gedragen en ook in het beleid van alledag stelselmatig worden toegepast.

Immers, the proof of the pudding is in the eating. Bij het spreken over de noodzaak van een vertrouwensherstel tussen burgers en overheid ± en van burgers in elkaar! ± is het veiligheidsgevoel van burgers het wezenlijkst; daarover zijn we het eens. Waar dit basisgevoel ontbreekt, ontspoord het vertrouwen van de burger in de overheid. Een goed en effectief veiligheidsbeleid, met name in de directe leefomgeving van mensen, is wezenlijk voor het maatschappelijke klimaat en het draagvlak voor democratie. Het ontbreken daarvan leidt tot een verruwing van maatschappelijke verhoudingen, tot toenemende intolerantie ± ook tussen bevolkingsgroepen ± tot het afkalven van sociale cohesie, tot vergroting van maatschappelijk onbehagen en tot afkeer van politieke instituties. Naar onze mening was dit de belangrijkste verklaringgrond achter de turbulente ontwikkelingen in de afgelopen jaren ± een ondertoon die nog altijd niet echt is opgepakt.

Het is dan ook goed dat het kabinet zo krachtig inzet op de bestrijding van de criminaliteit en het zelfs aandurft om een concrete target te stellen: een reductie van 20 tot 25% in deze kabinetsperiode. Mijn fractie heeft echter grote zorgen over de wijze waarop dit gebeurt. Het is prachtig dat met name de minister van BZK zich zo kordaat opstelt, maar realiseert hij zich wel in voldoende mate dat niet hij, maar politie en justitie, en met name de dienders op straat deze formidabele klus moeten klaren? Wat onderneemt de minister om zijn mensen hiertoe te motiveren? Tot nu toe is het met deze motivatie slecht gesteld. Al jarenlang zucht de politie onder de disbalans tussen de stapeling van beleid en regelgeving en de beschikbare handhavingcapaciteit. Uit het recentelijk verschenen boek *De blauwe bazen*, gebaseerd op vraaggesprekken met alle korpschefs in Nederland, blijkt hoe groot de onrust en ergernis zijn over het

## Van Thijn

alsmaar toenemende spanningsveld tussen de pretenties van het Haagse beleid en de uitvoeringsproblemen op de werkvloer.

Die ergernis richt zich vooral op de sluipende centralisatie die de relatie tussen beleidsdoelstellingen en lokale uitvoeringspraktijk verder onder druk zet. Met beleidsplannen en prestatiecontracten probeert het ministerie van Binnenlandse Zaken van bovenaf meer greep te krijgen op het lokale en regionale politiegerebente. In het Hoofdlijnenakkoord staat de versterking van de beheersbevoegdheid van de minister centraal en worden verdere stappen in de toekomst, na de evaluatie in 2006, niet uitgesloten. De blauwe bazen vrezen dat dit leidt tot een "rebureaucratisering" en "rehiërarchisering" van de politie die haaks staat op de belangrijke verworvenheid van de politie in voorgaande jaren. Terug naar af, dus.

Ook het instrument van de prestatiecontracten, hoe goed bedoeld ook ± ook de politie moet afgerekend kunnen worden ± roept grote vraagtekens op. De outputtelmachine zal onherroepelijk ten koste gaan van minder meetbare, preventieve taken, juist een belangrijke prioriteit in het kader van meer blauw op straat. Het lokt ook uit tot strategisch gedrag die wel de output ten goede komt, maar niet de outcome. Efficiënte bedrijfsvoering, heet dat dan, in plaats van maatschappelijke effectiviteit. En daar gaat het toch om als wij spreken over het terugdringen van het onveiligheidsgevoel van burgers.

Zo spreekt een brigadier in het Algemeen Politieblad van 7 februari jongstleden over "gezochte prenten". Burgers krijgen geen bekeuring vanwege hun gedrag, maar "omdat de politiemansvrouw aan zijn totaal moet komen". De brigadier signaleert dat burgers daar spinnijdig van worden. Waardoor vervolgens zaken escaleren, met alle gevolgen van dien. Aldus een stem uit de uitvoeringspraktijk, ~~aan~~ uit velen, die in niet mis te verstane bewoordingen de papieren rompslomp hekelt die deze minister teweegbrengt. Top-down. Zo bijt een van bovenaf gedictieerd beleid zichzelf in de staart. Het onveiligheidsgevoel in buurten zal immers eerder toe- dan afnemen, ook al omdat op tal van flankerende beleidsterreinen drastisch wordt bezuinigd.

Wat mij verbaast, is dat deze minister als coproducent van "de andere overheid" dat niet inziet: zoals ik eerder zei, is het nieuwe beleid, terecht, doortrokken van een streven naar nieuwe verhoudingen, modernisering van de overheid, minder interventies van bovenaf, meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van de mensen die het moeten doen, de werkvloer. Decentralisatie en kaderscheppend zijn de trefwoorden van de nieuwe overheid. Maar juist op het belangrijkste beleidsonderdeel draait deze minister de rollen om: centralisatie, meer bureaucratie, meer regel- en bedilzucht, dwars tegen de nieuwe tijdgeest in. Het is geen oude, maar stokoude politiek.

Dat het menens is met de hang naar centralisatie blijkt uit vrijwel alle beleidsstukken en uitspraken. Het balletje dat de minister opwierp over de wenselijkheid van een nationale politie moge dan weer van tafel zijn, de gedachte spookt voort. Op 10 november sloeg de minister in een AO aan de overzijde vier piketpalen. Zo zei hij letterlijk dat bij welke organisatie dan ook de lokale inbedding van het werk voorop zal blijven staan. Als man van de praktijk weet ik echter dat dit nauwelijks een geruststelling is. Gezag en beheer zijn zeker in de grote steden maar moeilijk te scheiden. Veelbetekenend is het artikel van de geestelijke vader van de huidige politiewet, prof. Fasseur, in de NRC van 19 november, waarin hij de voordelen van een nationale politie breed uitmeet. Hij betoogt dat beheerskwesties weinig tot niets te maken hebben met de lokale politiezorg. Zaken zoals welke auto's de politie rijdt, welke verbindingapparatuur wordt gebruikt en hoe de automatisering verloopt, kunnen allemaal beter centraal worden geregeld. Alsof het daar om gaat. Natuurlijk mag de centrale overheid faciliterend zijn, natuurlijk moet zij ervoor zorgen dat de informatievoorziening nu eindelijk eens op orde komt. Hoewel, de rijksbemoëienis met het C2000-project, het geïntegreerde meldkamersysteem, had een dramatisch verloop.

Dat is echter niet de crux van het beheer. Bij beheer gaat het ook om allocatie, om het stellen van prioriteiten, om het beschikbaar stellen van capaciteit, om het snel en flexibel inspelen op lokale problemen en om het vormgeven aan integraal

veiligheidsbeleid. Als beheer en gezag zo gemakkelijk kunnen worden ontkoppeld, waarom heeft Justitie dan bij de totstandkoming van de huidige politiewet zo hard gevochten om ook zeggenschap te krijgen over het beheer? Dat de hang naar centralisatie voort spookt in de hoofden van de beleidsmakers, blijkt ook uit een interview met de nieuwe DGOOV in het Tijdschrift voor de Politie. Ik citeer: mijn voorkeur gaat uit naar ~~aan~~ politie, ik geloof in een politie met nationaal beheer en een sterke lokale gezagsinbedding. Einde citaat. Dit weekend nog voegden twee commissarissen van de Koningin, Borghouts en Staal, niet de eersten de besten, zich in dat koor.

Dit centralisatievisioen staat haaks op de vernieuwingsfilosofie van het ministerie van BZK. Ik wil graag een reactie op deze constatering van beide ministers, dus ook van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Die filosofie is in strijd met de beleidsagenda voor een andere overheid. Waarom wordt juist op dit vitale beleidsterrein het spoor terug gevolgd, met alle fatale gevolgen van dien? Beseft dit kabinet wel dat de tijd van "big government" voorbij is en dat onze kerndepartementen niet bij machte zijn om de uitvoering van beleid aan te sturen? Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer Tussen beleid en uitvoering, waarover deze Kamer binnenkort afzonderlijk met het kabinet zou willen debatteren, blijkt dat er een wereld van verschil bestaat tussen beleid en uitvoering. Het blijkt dat geen van de kerndepartementen, kijkend naar een reeks van vitale beleidssectoren, weet of en hoe het door hen in gang gezette beleid wordt uitgevoerd. Die ontwikkeling kan niet worden teruggedraaid door dan maar zelf weer de touwtjes stevig in handen te nemen en door te gaan met de stapeling van nieuw beleid.

Onze stelling is dat het veiligheidsbeleid ± uitzonderingen zoals de nationale recherche daargelaten ± niet alleen lokaal is ingebed, maar ook primair een lokale aangelegenheid is. De burgemeester heeft hierbij als eigenstandig bestuurder een primaire, coördinerende verantwoordelijkheid. Is het niet toevallig, zo vragen wij ons af, dat uitgerekend op het moment dat hij wellicht gekozen zal worden, zijn verantwoordelijkheid over de politie

## Van Thijn

wordt uitgekleeft? Dit geldt overigens met name voor de korpsbeheerders. Jarenlang is het verzet tegen de gekozen burgemeester immers ingegeven door het feit dat hij nu eenmaal de belangrijkste gezagsdrager is. Ik heb dat altijd een macaber argument gevonden. Waarom zou een gekozen bestuurder per definitie een slapjanus zijn? En waarom zou een benoemde burgemeester een mannetjesputter zijn? Wij kennen allemaal vele voorbeelden van het tegendeel. Prof. Fasseur hanteert dit argument in alle openheid in zijn artikel in de NRC. Hij schrijft: "De burgemeester als korpsbeheerder zal in de nieuwe constellatie met de hete adem van de kiezers in zijn nek niet langer de onpartijdige behartiger van de regiopolitie kunnen zijn." Wat vindt minister de Graaf hiervan? Zou hij bereid zijn deze zware prijs, namelijk de verzwakking van de burgemeester in plaats van de aangekondigde versterking, te betalen om dat ene kroonjuweel, dat met de dag minder glinstert, binnen te halen? Ik hoop van niet.

Ik doe in dit stadium overigens geen verdere uitspraken over dit heikele thema. Maar ik maak mij er wel ongerust over dat de vaart er uit is. Zullen wij binnen één jaar een onomkeerbare beslissing nemen? Is de minister bezig zich te verstrikken, zeker nu de Tweede Kamer terecht een stokje heeft gestoken voor het voorgenomen massaontslag in 2006?

De heer **Van Raak** (SP): De woordvoerder van de PvdA-fractie zegt dat de benoemde burgemeester niet per se een slapjanus hoeft te zijn en dat de direct gekozen burgemeester niet per se een mannetjesputter hoeft te zijn.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik zei het omgekeerd. Ik zei het trouwens niet zelf; ik citeer velen die daarover in de afgelopen honderd jaar hebben gesproken.

De heer **Van Raak** (SP): Wat betekent het voor uw standpunt over de gekozen burgemeester? Ziet u de direct gekozen burgemeester dus niet als zaligmakend?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Integendeel. Wij zijn een groot voorstander van de gekozen burgemeester, maar wij kunnen en zullen niet accepteren dat hij bij voorbaat van zijn functies wordt beroofd, terwijl hij nu eindelijk

tot leven komt. Dat mag niet gebeuren! Ik neem aan dat de minister het ook niet zal accepteren.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben dat met u eens en ik zal er in mijn bijdrage op terugkomen. Er is bij mij echter wat onduidelijkheid over het standpunt van de PvdA-fractie. In het verleden was die fractie altijd voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. De heer Van Thijn zegt dat hij zeker niet afkerig staat tegenover een rechtstreeks gekozen burgemeester.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat heb ik helemaal niet gezegd. Ik heb er zelfs helemaal niet over gesproken. Ik heb gezegd dat ik het thema nog even onbesproken laat, zolang de overkant daarover nog niet is uitgediscussieerd en wij de voorstellen van de minister niet kennen. De keuze ligt nog min of meer open.

In ieder geval maken wij ons ongerust over het tempo. De richting heeft uiteraard onze sympathie en steun. Daarover mag geen misverstand bestaan, hoewel wij ons afvragen of de minister niet te krampachtig probeert de gekozen burgemeester binnen de Grondwet te wringen. Zou het niet verstandig zijn een tweestappenplan achter de hand te houden? In ieder geval zou ik niet op een gemakkelijke overwinning in deze Kamer rekenen. Dat blijkt al uit mijn bijdrage.

Wij zijn heel benieuwd naar de resterende bevoegdheden. De burgemeestersfunctie mag niet verschromelen. Integendeel. Er komt nu veel op de gemeenten af en dat moet in het kader van de "andere overheid" ook gebeuren. Daarom komt het juist nu aan op lokale bestuurskracht. Wat dat betreft heerst er in gemeenteland veel onzekerheid. De effecten van de dualisering zijn nog niet te overzien. In veel gemeenten moet de raad en moeten vooral de wethouders nieuwe stijl hun draai nog vinden. Hun positie mag met de komst van de gekozen burgemeester niet worden verzwakt. Omgekeerd moet de burgemeester meer zijn dan zo maar de eerste wethouder. Hij is eerst verantwoordelijk, zoals dat in Rotterdam goed heeft uitgepakt, voor het integrale veiligheidsbeleid, maar ook voor de bevordering van sociale cohesie. De boel bij elkaar houden,

zo wordt de Amsterdamse burgemeester niet moe om te verklaren.

Sociale cohesie is het kernprobleem voor de komende jaren. Als een rode draad loopt dit thema voor mijn fractie door alle begrotingsbehandelingen, de vorige week voor Joyce Sylvester bij Economische Zaken en binnenkort voor Margriet Meindersma bij VROM. Zij zal daar vooral het grotestedenbeleid aan de orde stellen. In dit kader wil ik volstaan met een bestuurlijke noodkreet. Neemt de minister van BZK deze kerntaak nog wel serieus? Is hier nog wel sprake van een coördinerende regierol?

Minister **De Graaf**: Het antwoord is: nee.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik merk dat de minister voor Bestuurlijke vernieuwing deze taak heeft. Ik ben geheel in verwarring. Ik herhaal de vraag voor de minister van Bestuurlijke vernieuwing. De minister van BZK neemt het grotestedenbeleid niet serieus en de heer De Graaf probeert in de voetsporen te treden van zijn grote voorganger Van Boxtel. Succes!

Is er nog wel sprake van een samenhangend beleid, met onconventionele middelen en maatwerk? Is de uitbarsting van bestuurlijk onbehagen in Rotterdam niet een veeg teken? Hoe denkt de minister daarop te reageren? Aan het begin van dit betoog heb ik erop gewezen dat het nagestreefde vertrouwensherstel tussen burger en overheid hand in hand gaat met het herstel van vertrouwen tussen burgers onderling. Polarisation tussen bevolkingsgroepen, verschijnselen van segregatie, afbladdering van het absorptievermogen, vooral in de grote steden, zijn ontwikkelingen in de verkeerde richting. Hier ligt een immense taak voor gemeentebesturen, voor de civil society en de burgers zelf. Maar de rijksoverheid moet dat wel mogelijk maken en niet met bezuinigingen vitale taken, vooral in de sociale pijler, de pas afsnijden.

Het grotestedenbeleid is een zaak van grote urgentie en vraagt om een samenhangende, aansprekende visie. Sociale cohesie en integratie zijn in dat kader onverbreekbaar met elkaar verbonden. Wat dat betreft is het te betreuren dat het integratiebeleid weg is bij BZK.

## Van Thijn

Conclusie: de voornemens van de ministers om de overheid drastisch te vernieuwen en meer ruimte te scheppen voor de civil society hebben nog niet tot een geloofwaardige uitwerking geleid, maar dat kan nog komen. De minister voor Bestuurlijke vernieuwing bijt zijn tanden stuk op die ene issue en toont ± maar dat kan in dit debat veranderen ± nog weinig affiniteit met de moderniseringsagenda als geheel. De echte minister van BZK voert een veiligheidsbeleid dat dwars tegen de moderniseringsagenda in gaat. Het resultaat is zoals het altijd is geweest, ook onder vorige kabinetten: niet minder, maar meer bureaucratie. De maatschappelijke signalen van de laatste jaren zijn slecht verstaan.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De fractie van het CDA heeft met waardering kennis genomen van de bestuursfilosofie gepresenteerd in de kabinetsvisie Andere overheid. Het gaat hier om een uitwerking van herkenbaar CDA-gedachtegoed, met als kernthema: zelfregulering en de overheid als borg. De zelfregulering werd in het hoofdlijnenakkoord kort getypeerd met het motto: meedoen. De uitwerking van dat gedachtegoed weerspiegelt de kabinetsreactie op het WRR-rapport over de toekomst van de nationale rechtsstaat. Het doet ons uiteraard deugd dat twee liberale ministers het op zich hebben genomen dat gedachtegoed uit te werken in een visie op hoofdlijnen aangaande een moderne overheid. Wij hebben deze kabinetsvisie om die reden dan ook gekozen als centraal thema voor een constructief-kritisch debat met de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gezien de centrale betekenis daarvan in de ons in de nota aangeboden bestuursfilosofie, wil ik stilstaan bij het concept van de zelfregulering met bijzondere aandacht voor de functies van het "middenveld" als bestuurlijke actor naast de Staat en de markt. Onvermijdelijk komen dan de rolinvulling van de overheid als "borg" aan de orde en de gevolgen daarvan voor herordeningsvraagstukken in het verlengde van het beginsel van de zelfregulering. Meer in het bijzonder wil ik in mijn

bijdrage aandacht besteden aan de verantwoordingsplicht van die zelfregulerende organen. In de inhoud en de vorm die wij aan de verantwoordingspraktijk wensen te geven, komt immers bij uitstek de taakverdeling tussen die "borgende" overheid en de in relatieve zelfstandigheid handelende maatschappelijke instellingen tot uitdrukking, gegeven een bepaalde duiding van het publieke belang.

Bij zelfregulering gaat het om een normatieve of empirisch onderbouwde theoretische conceptie achter het bestuur: een besturings-theorie die de wijze van besturing in hoofdlijnen bepaalt. In dit geval gaat het natuurlijk vooral om een normatief model of een streefmodel: een theorie over de wijze waarop men in hoofdlijnen zou wensen te besturen of dienen te besturen. Het gaat, gezien de naamgeving, blijkbaar om een reguleringsmodel, waarbij de bestuurlijke uitwerking vooral wordt gezocht in wetgeving en controle ter realisering van een bepaalde rechtsorde. Het model kan tevens worden beschouwd als een ordeningsmodel, waarbij bestuur wordt beschouwd als een organisatie van handelingsprocessen ter realisering van een bepaalde toekomstige maatschappelijke orde. Maatschappelijke ordening veronderstelt coördinatie. Die wordt gerealiseerd via de markt (de bekende onzichtbare hand van ruil- en prijssystemen), de bewust georganiseerde vorm van hiërarchie als uitdrukking van gezagsrelaties en de informele mechanismen van netwerken van relatief onafhankelijke sociale instellingen.

Vanuit het perspectief van de overheid, waarvan het optreden in beginsel met dwang gepaard kan gaan, kan zelfregulering ook worden opgevat als een instrument van bestuursbeleid. Het streven naar zelfregulering bepaalt dan de keuze van de actoren die de overheid betreft bij de voorbereiding en de uitvoering van haar beleid en bij de bepaling van de aan die actoren toe te kennen taken, bevoegdheden en verantwoordingsplichten.

De zelfregulering wortelt in het sociaal-ethische beginsel van de subsidiariteit: aan minder omvangrijke gemeenschappen alsook aan de afzonderlijke personen dient zoveel vrijheid te worden toegestaan als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is. Die omschrijving lijkt

overwegend negatief. Een meer positieve formulering treffen wij aan in de verwoording van het verwante beginsel "sovereiniteit in eigen kring", dat in synthese met het subsidiariteitsprincipe in het CDA het kernbegrip van de gespreide verantwoordelijkheid werd. Daarbij is de overheid geroepen, op indirecte wijze bij te dragen aan de doeleinden van de betrokken gemeenschappen door gunstige voorwaarden te scheppen voor de vrije uitoefening van de betrokken activiteit die, opnieuw, de algemene welvaart ten goede komt, ofwel de overheid als "borg". Het beginsel dat hogere bestuurslagen geen taken op zich moeten nemen die lagere bestuurslagen of kleinere gemeenschappen kunnen uitvoeren, wordt mede gevoed door de wens de eigen waarden en normen in die kleinschalige gemeenschap een grotere rol te laten spelen. Daaruit spreekt de waardering voor de maatschappelijke functies van het "middenveld": de organisaties en instellingen tussen individu en Staat.

De uitwerking van de bestuursfilosofie, zoals neergelegd in de nota "Modernisering van de overheid", is ook in de geest van het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: "Bevrijdende kaders; Sturen op verantwoordelijkheid". In dat advies worden zware accenten gelegd op wat de RMO "kaderstelling" noemt: de overheid trekt zich terug op essentiële kaders en bemoeit zich vandaaruit actief maar op hoofdlijnen met de samenleving. De samenleving, dat wil zeggen instellingen, professionals, burgers, krijgt de ruimte, maar wordt anderzijds streng bewaakt op de "kernregels". Daarmee gecombineerd wordt een bepaalde opvatting van de verantwoordingsplicht gepresenteerd. Die wordt overeenkomstig de mode in de betrokken literatuur getypeerd met horizontalisering en omschreven als het feit dat instellingen en professionals zich veel meer gaan richten op burgers en op elkaar dan op de overheid. Ik kom hier nog op terug.

Om te beginnen, stel ik een aantal algemene vragen. In de stukken ontbreekt een definitie van "modernisering". Wanneer voldoet de overheid aan welke criteria van moderniteit? Door het ontbreken van die definitie is er, lijkt ons, onvoldoende zicht op de onderliggende probleemanalyse en de daarmee

## Bemelmans-Vidéc

verbonden empirische en normatieve premissen. Wat is precies het probleem waarop het betreffende programma een antwoord wil geven? Is dat de relatie overheid-burger? Daarover wordt zeer verschillend gedacht. Naar mijn beste weten is de empirie ook niet overtuigend aanwezig. Of is het probleem de vermoede of bewezen ineffectiviteit van het overheidsfunctioneren? Ik verwijs hiervoor bijvoorbeeld naar het rapport van de Rekenkamer over de kloof tussen beleid en uitvoering en op de vele andere signalen die de afgelopen decennia op vrij indringende wijze een beeld hebben geschied van een blijkaar op vele terreinen mankerende, machteloze overheid.

Verder ontbreekt een heldere omschrijving van het begrip "civil society". Het zal echter blijken dat wij die hard nodig hebben. Nederland kent de grootste non-profitsector ter wereld: 12,5% van de Nederlandse beroepsbevolking is daar werkzaam. Tevens is er sprake van een grote financiële afhankelijkheid van deze sector van de overheid. De grote betekenis van dit veelsoortige en pluriform samengestelde bestel van maatschappelijke organisaties die bijdragen aan een intelligente en duurzame oplossing van maatschappelijke vraagstukken, werd en wordt onderkend door organisaties als de OECD en de Wereldbank. Zij wijzen bij herhaling op factoren als "institution building" en "social capital" als noodzakelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van een gezonde gemeenschap. De socioloog Felling wees in zijn afscheidsrede aan de KUN op processen van reïstitutionalisering. Er heeft zich inderdaad individualisering voltrokken op diverse levens-terreinen, zij het in verschillende snelheden. Mensen maken in toenemende mate zelfstandig hun keuze, maar creëren daartoe ook weer nieuwe netwerken. Felling concludeert dat dit alles anno 2000 nog altijd gebeurt in de context van een bloeiend en zelfs groeiend maatschappelijk middenveld.

Een duidelijke omschrijving van "civil society" is echter wel nodig, gezien de uiteenlopende vormen die zich bevinden tussen pure overheidsregulering en pure zelfregulering. Meestal is er sprake van gemengde regelingen waarbij overheid en maatschappelijke groeperingen hun rollen delen en waarbij de overheid

de van onderaf, dus op initiatief van de betrokken maatschappelijke groepering, ontstane zelfregulering erkent, conditioneert en faciliteert, of een gemengde regeling oplegt, in welk geval het initiatief bij de overheid ligt met uitnodiging aan de betrokken organisatie om de zelfregulering respectievelijk de regulering ter hand te nemen.

Waar het gaat om de overheid als borg, stelt de minister op pagina 15 van de nota over modernisering: door het stellen van zekere algemene randvoorwaarden en procedurele waarborgen dient de overheid de mogelijkheid te behouden, in te grijpen om de behartiging van publieke belangen zeker te stellen. Het begrip "publiek belang" zal nog herhaaldelijk in mijn betoog terugkomen. Het lijkt ons dat die stelling uiteindelijk toch een visie van de overheid vraagt op haar kerntaken, inclusief de achterliggende visie op een gewilde invulling van het algemeen belang. Het kabinet zegt ook dat het van mening is dat de overheid een aantal kerntaken heeft die onvervreembaar zijn en blijven, ongeacht de maatschappelijke opvattingen over individuele verantwoordelijkheden. Verder stelt het kabinet dat tot die kerntaken behoren het recht op veiligheid en de zorg voor de zwakkeren in onze samenleving. Op veel andere terreinen, aldus het kabinet, is de verantwoordelijkheid van de overheid echter niet exclusief, maar eerder aanvullend op de verantwoordelijkheid van de mensen. Overigens, ook op het terrein van bijvoorbeeld de zorg voor de zwakkeren handelt de overheid bepaald niet alleen. Ik wijs op processen van loonvorming, de onderlinge zorgplicht in het huwelijk enz. Ook bij veiligheidsbevordering is er geen sprake van exclusiviteit ± dat wordt ook niet beweerd ± maar wel bij het inzetten van geweldsmiddelen handhaven van het recht.

Hoe wordt dit gedachtegoed nu uitgewerkt in actieprogramma's zoals die in de nota's worden gepresenteerd? Om te beginnen lijkt het aardig om erop te wijzen dat de in deze notities neergelegde bestuursfilosofie een opmerkelijke ontwikkeling weerspiegelt in het denken over de vormgeving van overheden in relatie tot de maatschappij in een aantal landen, niet alleen bij ons, maar ook in de VS, Canada en Groot-Brittannië. Illustratief daarvoor

is de ontwikkeling van een "new public management" naar "collaborative management", "joined-up management" of "joined-up government". New public management deed met name in het laatste kwart van de vorige eeuw opgeld, met als belangrijkste karakteristiek de hervormingsdrang, wāg van traditionele collectivistische waarden van de publieke dienstverlening en de introductie van "de functionele discipline van het management in de private sector". Daarnaast was er het streven naar kleinschaligheid van de overheid, met name door het op afstand zetten van bestuursorganen, met plattere hiërarchieën, netwerkmanagement enz.

Het accent is verschoven naar wat tegenwoordig "collaborative government" heet, dat sterke accenten legt op minder sturing vanuit de nationale overheid en op meer samenwerking met andere, al dan niet in federaal verband georganiseerde overheden, de private sector en vooral ook de zogenaamde derde sector, het eerder genoemde maatschappelijke middenveld, onze civil society.

Regeringen blijken ook naar elkaar te kijken als het gaat om de naamgeving van hun nieuwe beleidsprogramma's. Zo vinden wij het begrip "modernisering" terug in beleidsdocumenten van het Britse Cabinet Office, dat een van zijn cruciale documenten op dat terrein "Modernising government" noemt. De Treasury Board en het Office of the Auditor General gaan in een joint paper in op "Modernising accountability practices in the public sector". Zoals de titel al zegt, spelen zij daarbij uitdrukkelijk in op de verantwoordelijkheidsvraag, overigens met concrete aanbevelingen voor de inrichting van de verantwoording bij "collaborative agreements": duidelijke rollen en duidelijke verantwoordelijkheden, doelen, prestaties en randvoorwaarden. Ik citeer: "They should be explicit, understood and agreed upon." Een aantal van deze intenties vinden wij terug in de nota's over het toezicht, waarover dadelijk meer.

Verantwoordingsformules zijn cruciaal, want hoe houden wij de deelnemers verantwoordelijk voor de deelbijdragen aan het totale effect van de overheidsinterventie? Hierbij duiken klassieke vraagstukken uit de bestuursethiek op: kun je individuen en beperkte organisaties verantwoor-

## Bemelmans-Vidéc

delijk houden voor de uiteindelijke totale werking van een beleidsprogramma? Dat is het probleem van de vele handen.

De uitwaaiëring van de overheids-taak over een veeltal van actoren ± publiek, semi-publiek of privaat ± en de daarbij wenselijk geachte competitie in de beleidsuitvoering hebben blijkens de ervaringen in verschillende landen alweer geleid tot een ervaren "verlies van bijzondere waarden", verbonden met collectieve voorziening van diensten. Wij zien de klepel dus alweer een klein beetje de andere kant op gaan. Complexe problemen zoals sociale uitsluiting, grootstedelijke problemen en criminaliteitsbestrijding lijken, zo wordt in de literatuur geconstateerd, toch ook te vragen om meer systemische en holistische interventiestijlen, zij het dat zij tegelijkertijd vragen om betrokkenheid van een veelheid van organisaties en actoren. In de visie van minister Remkes op de bestuursformules voor bestuur en beheer van de politie herkennen wij het een en ander van die problematiek.

De invoering van competitie en differentiatie, vooral in quasi-markten en dienstverlenende organisaties die op een afstand zijn gezet, hebben intussen ook weer geleid tot discussie over de noodzaak om die collaboratie goed te doordenken. Zo heeft de Britse Labour-regering sinds 1997 een aantal beleidsterreinen aangewezen, waaronder gezondheidszorg, sociale bijstand en onderwijs, waarin "disjointed provision is seen in part as responsible for policy failures and social exclusion". Dat onderstreept opnieuw de noodzaak van de heldere kaders waar de RMO over spreekt.

De heer **Van Raak** (SP): U hebt het over "collaborative government" en u refereert daarbij aan het veiligheidsbeleid en het politiebeleid van de minister. Nu heeft de minister heel duidelijke kaders gesteld, bijvoorbeeld de prestatiecontracten, maar daar waren de korpschefs niet over te spreken. Zij hebben daar zelfs publiekelijk veel kritiek op geuit, wat eigenlijk heel ongewoon is in de Nederlandse verhoudingen. Hoe valt dit te rijmen met het ideaal van "collaborative government"?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): "Collaborative government" is een ideeën goedge dat een groeiende

populariteit kent bij een aantal overheden. In dat ideeën goedge zitten natuurlijk spanningen en die heb ik ook geschetst. Enerzijds is er de noodzaak van heldere kaders, zoals ook de RMO dat doet, en anderzijds is er de wenselijkheid van samenwerking met vele betrokken actoren. In wezen wordt hier een dilemma geschetst dat zo oud is als het bestuur op deze wereld. Deze minister staat met betrekking tot de politie voor de moeilijke opgave om beide zaken te verenigen. Ik verwijs naar zijn uitspraak tijdens het algemeen overleg in december vorig jaar, toen hij zei dat hij behoefte heeft aan een versterking van zijn visie op beheer en bestuur en dat de uitvoering daarvan lokaal ingebed dient te zijn. Het moet zo min mogelijk ingrijpen in de dagelijkse werksfeer van de gewone diender. Het gezag van de burgemeester over de politie staat niet ter discussie en de verworvenheden van het bestaande systeem dienen grosso modo in stand te blijven. Dat wordt gecombineerd met een veiligheidsprogramma, waarin de urgente aanpak ...

De heer **Van Raak** (SP): Dus u meent dat de minister daarin geslaagd is?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): In de intenties die hij tot nu toe heeft uitgesproken, zie ik een worsteling en een bepaalde voorlopige standpuntbepaling. Of hij geslaagd is, zal moeten blijken.

Voorzitter. Over de ideeën verschuiving heb ik een aantal vragen aan de bewindslieden. Hoe zien de bewindslieden de gememoreerde mogelijke negatieve consequenties en denken zij erop te kunnen anticiperen? Hoe denkt dit kabinet tegemoet te komen aan de noodzaak van een heldere invulling van kerntaken en de daarbij leidende normatieve beginselen? Wat dat betreft lijkt de nota Modernisering te veel een schets te bieden van een overheid als procesbewaker, zonder duidelijke inhoudelijke richtsnoeren. De overheid die zegt zich te beperken tot haar kerntaken, en wij onderschrijven die gedachte, moet een visie hebben op het algemeen belang dat daaraan ten grondslag ligt. Er is onzes inziens een dringende noodzaak om te werken aan consensus over de gewilde invulling van het algemene of publieke

belang. Ik verwijs opnieuw naar het RMO-advies Bevrijdende kaders; bevrijding ja, maar wel binnen kaders en die moeten helder zijn.

Zoals al eerder gesteld en weer wat anders geformuleerd: de markt en de veelheid van uiteenlopende instellingen en organisaties van de civil society dienen in de eerste plaats hun eigen belang: een onderwijsinstelling dient het belang van de leerling, een ziekenhuis dat van de patiënt. Door alles publiek belang te noemen, wordt dat begrip te veelomvattend. De bijzondere belangen die het particulier initiatief behartigt, zijn uiteraard ook van publiek belang. De borgende overheid creëert de randvoorwaarden, zorgt voor een eerlijke mededinging en financiert het leerplichtige onderwijs. Immers, de via zelfregulering gegunde autonomie kan resulteren in "balkanisering" in deelbelangen; zoals bekend is de "prijs" van een grotere beleidsvrijheid de vergroting van de kans van doelverschuiving als een van de belangrijkste oorzaken van sturingsdeficits. Hier presenteert zich opnieuw een wezenlijk dilemma. Hoe denkt het kabinet daarin te bemiddelen?

Daar het om taken gaat die de overheid omschrijft als publiek is er de vraag naar de verantwoordingsplicht van relatief zelfstandige organen. De nota vermeldt dat wanneer men de oude relaties typeert als verticaal en men zegt te streven naar meer horizontale verantwoordingsrelaties. In de nota presenteert de minister die onvermijdelijk nauwe verbinding met de verantwoording. Het gaat om publieke taken. Op pagina 12 staat: "Dit stelsel impliceert wel dat voor de beleidsuitvoering aanvullende alternatieve vormen van verantwoording en controle worden geïntroduceerd. Zoals eerder al door ons is opgemerkt, denken wij in dat verband aan de invoering van een samenhangend geheel van vormen van klantenraden, raden van toezicht, kwaliteitshandvesten en gesystematiseerde prestatie meting en -vergelijking." Onze vraag is wat dan de sleutel is tot samenhang. Met andere woorden, op welke titel wordt die inzet op de zogenaamde horizontale verantwoording gecombineerd? Immers, het veronderstelt iets, namelijk dat men wanneer het "dictaat" (de hiërarchische bevoogding) wegvalt, mag

## Bemelmans-Vidéc

aannemen dat de min of meer autonome actor zal handelen in de geest van wat de overheid ziet als publiek oftewel algemeen belang, en dat nu veronderstelt opnieuw dat er voldoende consensus is over de relevante waarden en de daarvan afgeleide doelstellingen. Een volgende vraag in dit verband is: zijn de bewindslieden het met ons eens dat daarbij een helder onderscheid moet worden gemaakt tussen instellingen uit het maatschappelijk middenveld, waarop wij vooral het oog hebben als wij spreken over zelfregulering en civil society, en de door de overheid willens en wetens op afstand gezette dan wel verzelfstandigde overheidsdiensten? Dat zijn twee verschillende werelden. Hier wreekt zich het ontbreken van de definitie van civil society.

Een goede toetssteen voor de vraag hoe de overheid in de geschetste verhoudingen haar verantwoordelijkheid als "borg" zou willen waarmaken, is het analyseren van haar visie op toezicht. Wij hebben daartoe de Kaderstellende visie op toezicht en de daarmee verbonden Checklist toezicht bekeken. Enerzijds gunt de overheid autonomie, anderzijds zal zij in de organisatie en de inhoudelijke criteria van/voor toezicht en controle laten zien waarop zij die vrijheid blijkbaar aan banden legt. Op pagina 35 wordt de visie verder uitgewerkt. Daarin wordt opnieuw een pleidooi gehouden voor horizontalisering van het toezicht. Daar staat: "Te weinig wordt gebruikgemaakt van het potentieel van de civil society om de horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Op veel terreinen kan het primaire toezicht vooral worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling." Daarna volgen de bekende voorbeelden: certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking. De overheid als toezichthouder op het toezicht (metatoezicht).

Eigenlijk is onze vraag opnieuw waarop de overheid dan toeziet in haar metarol. Waar vult die rol de rechtstreekse verticale toezienende rol aan? Immers, de door de overheid te formuleren (rand)voorwaarden voor het toezicht bepalen tevens de mate waarin de overheid de taken en dus de bevoegdheden definieert ten aanzien van de zelfregulerende

organen. Opnieuw is ook hier het begrip algemeen belang van cruciale betekenis. Het gaat om het normatieve concept dat ook zo prominent figureert in de omschrijving van subsidiariteit: "zoveel vrijheid (...) als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is".

Over de documenten over het toezicht heb ik nog een vraag. Wij krijgen de stellige indruk dat die documenten toch nog overwegend betrekking hebben op de door de overheid op afstand gezette publieke diensten en minder op instellingen van het maatschappelijk middenveld. Is onze indruk juist? Aansluitend is de vraag of de minister voornemens is om aan dat toch wezenlijke onderscheid aandacht te besteden in de voor 2005 beloofde nieuwe rijksbrede visie op toezicht.

Terecht is in de Kaderstellende visie op het toezicht aan de orde dat ook bij zelfregulering nodig zijn heldere gezagsverhoudingen, tussen de overheid en representanten van deelbelangen, tussen de overheid en controlerende respectievelijk toezichthoudende instanties. Zonder helderheid over de bevoegdheden en dus de verantwoordelijkheden verdwijnt het zicht op de verantwoordingsplicht en derhalve de mogelijkheid tot democratische controle die de machtsuitoefening door de overheid en representanten van de gemeenschap legitimeert. Dat lijkt des te meer noodzakelijk in het licht van de toegenomen verscheidenheid en zelfs tweeslachtigheid (hybriditeit) die het zicht op verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten hebben vertroebeld.

Echter, vervolgens is ook helderheid nodig over de vraag voor welke fora verantwoording verplicht is en welke criteria van transparantie en openbaarheid dienen te gelden. Is dat voldoende geregeld? Moeten wij dat wettelijk zien te regelen? Het gaat hier wel om een centrale waarde van democratie. Bij horizontalisering denken wij aan verantwoordingsplicht binnen de zelfregulerende organisatie, dus tegenover eigen leden, afnemers, "consumenten", en van de organisatie tegenover het eigen bestuur, maar ook tegenover de maatschappij en de overheid. In de kabinetreactie staat: "De aanwezigheid van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording en interne controle kan de uitoefening van het verticale toezicht door

de minister nooit vervangen, maar wel kan het toezicht zich mits de instrumenten goed functioneren, voor zo ver de publieke belangen dat toelaten, beperken tot een meta-niveau." Deze terechte vaststelling vraagt echter weer om een visie op wat publieke belangen moeten heten.

Mevrouw de voorzitter. De externe verantwoordingsplicht moet worden geoperationaliseerd door helderheid te vragen over de feitelijk gerealiseerde kwaliteit in termen van rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie. Dat veronderstelt heldere rechtsregels en doelformulering in de programma's en taken van zelfregulerende organen. Die helderheid zal tot stand moeten komen in een dialoog tussen de maatschappelijke organisaties en de op afstand gezette overheidsorganisaties om politiek overeenstemming te bereiken over de criteria aan de hand waarvan het transparant functioneren en de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid daarvan kunnen worden bepaald en getoetst. Vraag blijft opnieuw wat de toezichtscriteria zijn en wie deze bepaalt. Dat speelt op alle terreinen; van politie tot veiligheid tot toezicht op zorginstellingen.

Uit onze bespreking is gebleken dat zowel voor de overheidsorganen als voor zelfregulerende gemeenschappen het algemeen belang een ultiem beginsel moet heten ter rechtvaardiging van de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid in een bepaalde sector gestalte wensen te geven. Dat zal ook betekenen dat de spanningsvolle relatie tussen zelfregulering en borgstelling door de overheid toch voor iedere beleidssector als het ware opnieuw moet worden opgelost. Zelfregulering ontslaat de overheid niet van de plicht om een beleid op hoog niveau te hebben dat in een beleidssector richtinggevend is voor de invulling van een algemeenbelangconcept. Maar ook de betrokken maatschappelijke instellingen en overheidsorganisaties op afstand zijn geroepen om zich te bewijzen in hun visie op een bijzonder belang en uiteindelijk op het algemeen belang. De inhoudelijke beleidsbepaling op een hoog abstractieniveau en met een langeretermijnkarakter door de overheid moet ook de relatieve continuïteit in het overheidsbeleid dienen. Ook dat is een waarde die wij volgens mij eens wat vaker

## Bemelmans-Vidéc

zouden moeten onderstrepen. Bij de betrokken organisaties dient evenzeer zelfbewust gezocht te worden naar een leidende visie die werkzaam is op de lange termijn.

Voorzitter. Het is een ambitieuze en door de CDA-fractie gewaardeerde bestuursfilosofie die wij derhalve graag succesvol zouden willen zien zijn. Dat vraagt op een aantal cruciale punten nog wel om enige verheldering. Wij zien de beantwoording van onze vragen dan ook met bijzonder veel belangstelling tegemoet.



De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Voor GroenLinks is democratisering een sleutelbegrip voor een moderne relatie tussen bevolking en overheid. In de thans voorliggende begroting wordt dit begrip echter niet zozeer uitgewerkt en ook niet in de nota Modernisering van de overheid. Dat betreuren wij. In de begroting wordt wel verwezen naar de wetsvoorstellen die nog komen ± zoals inzake de gekozen burgemeester en wijziging van het kiesstelsel ± maar het is de vraag of die voorstellen wel passen in ons concept van democratisering. Als je de positie van de burgemeester en het college wil versterken, is het de vraag of je daarmee ook uitkomt op versterking van de positie van de gemeenteraden. Wij denken dat dit per definitie een verzwakking van de positie van de gemeenteraden betekent. Maar goed, die discussie komt. De heer Van Thijn zei zojuist nog: pas op, want het wordt geen walk over! Als ik de verkiezingsprogramma's van de PvdA bekijk, maar ook van het CDA, de SP, de ChristenUnie, de SGP maar ook van mijn partij, wordt het volgens mij geen walk over, maar eerder een roll back van de regering in deze Eerste Kamer. Wij zullen wel zien wat er uit de discussie rolt over de wetsvoorstellen die ons op dat punt nog zullen bereiken.

Als ik hierop voortborduur, moet mij van het hart dat ik juist van minister De Graaf ± de minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties ± een samenhangende visie op democratisering had verwacht. Hij is dat toch verplicht aan zijn politieke oorsprong. Ik denk dan aan een samenhang tussen staatkundige vernieuwing ± dat is voor ons democratisering ± enerzijds

en de bevordering van de democratie van onderop anderzijds. Dit betekent voor ons versterking van de positie van de gekozen volksvertegenwoordigers tegenover gekozen, benoemde of geërfde posities. Aan de andere kant vraagt dit om een agenda voor democratisering om zeggenschap van mensen te versterken: in hun buurt, op hun werk, als patiënt, als huurder of als burger. Bij dit laatste kun je denken aan zaken als volksinitiatief, uitbreiding van bevoegdheden van ondernemingsraden, bewonersverenigingen en cliëntenraden. Volgens ons kunnen die twee aspecten in een onderling samenhang tot werkelijke democratisering leiden. Is de minister bereid om over deze twee samenhangende concepten een nota te schrijven en om met ons daarover in discussie te gaan? Op die manier kunnen wij de bakens pas echt verzetten.

Ik ben een positivo, dus met enige goede wil kan ik zeggen dat de nota Modernisering van de overheid wel aanlopen daartoe neemt, bijvoorbeeld daar waar wordt gesproken over "eigentijds burgerschap", "maatschappelijke contracten" en de overgang van de verzorgingsstaat naar een "participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid". Dit klinkt mooi en wij vinden dit mooie aanzetten, maar hoe concretiseert de minister dit? Waarom wordt er gezwegen over een meer gelijkwaardige houding en verhouding tussen burgers en andere machten in deze samenleving zoals bedrijven, gezondheidszorginstellingen en onderwijsfabrieken? Hoe moet de participatie van de burger daar vorm krijgen? Het gaat volgens ons niet alleen om het bevorderen van een participatiestaat, maar ook van een participatiesamenleving. Welke visie heeft de minister daar op?

De liberaliserings- en privatiseringsgolf en de markt-oriëntatie van tot voor kort gesocialiseerde ondernemingen ± denk bijvoorbeeld aan de traditionele woningbouwvereniging die is omgevormd tot een woonstichting met een projectontwikkelpoot ± roepen nieuwe vragen op als er wordt gesproken over een participatiestaat en een participatiesamenleving. Het maatschappelijk middenveld meer macht en positie geven waarvoor het CDA steeds

weer pleit, kan hier geen antwoord op zijn als dit maatschappelijk middenveld zelf ook niet democratiseert. Anders is het alleen maar verplaatsing van macht en bureaucratie: van een ten principale democratisch controleerbare overheid naar een oncontroleerbare semi-particuliere sector. Dus is er stringente regelgeving voor transparantie, verantwoordingsplicht en medezeggenschap noodzakelijk. Dit doordenken missen wij in deze nota over de modernisering van de overheid. Wij denken ook dat de versterking van de positie van de gemeenten en de gemeenteraden daarbij van cruciaal belang is, omdat zij de bewakers zouden moeten zijn van de processen die je in werking moet stellen om die transparantie, verantwoordingsplicht en medezeggenschap in dit maatschappelijk middenveld vorm en inhoud te geven. Ik wil graag een reactie van de minister op deze punten.

Dit geldt ook voor het volgende punt. Ik kan dan wel een positivo zijn, soms ben ik ook argwanend. Dan vraag ik mij af of achter de "modernisering van de overheid" een verkapte bezuinigingsoperatie schuil gaat of een poging om de rol van de overheid verder terug te dringen terwijl onze moderne, ingewikkelde internationaal georiënteerde socialemarktgestuurde maatschappij juist vraagt om een sterke, alerte en transparante overheid. Met name in het deel over de visie mis ik de nodige diepgang. Maar goed, die kan eventueel in het debat komen.

De nota bestaat voor 13 bladzijden uit visie en voor 32 bladzijden uit actie. Op zich een mooie verhouding, maar het programma roept voor ons meer vragen op dan het beantwoordt. Ik zal enkele voorbeelden geven. Zo wordt de vraag van burgers, klanten, gebruikers als een belangrijk sturingsmechanisme gezien. Maar vraagsturing kan toch alleen binnen democratische kaders zinvol zijn? De regering lijkt dit ook te vinden, want cliëntenraden worden als medium genoemd. Maar in welke sectoren, hoe worden ze samengesteld, hoe is de ondersteuning? Dat soort vragen wordt in het actieprogramma niet beantwoord, in tegenstelling tot wat je zou verwachten.

Een ander medium dat de vraagsturingsfunctie zou kunnen vervullen, aldus het actieprogramma,



## Platvoet

zijn de ziekenfondsen. Maar daarbij rijst de vraag wie of wat de ziekenfondsen vertegenwoordigen. En is dat wel zo'n grote verbetering in vergelijking met de huidige situatie? Het persoonsgebonden budget wordt genoemd als derde mogelijkheid. Dat is op zich een prima idee, maar wie bepaalt hoeveel budget gehandicapten, chronisch zieken of bejaarden krijgen? En leidt de vraagsturing die men wil stimuleren wel tot honorering van die vraag? Die suggestie wék je immers als je dat als mechanisme wilt inzetten. Op dat soort vragen wordt ook in het actieprogramma geen antwoord gegeven.

Een ander punt is het streven om de administratievelastendruk voor burgers met 25% omlaag te brengen. Maar 25% van wat? Ik heb ernaar gezocht, ik heb het niet kunnen vinden. En wordt het een bezuinigings- of een efficiëncyslag, waarvoor geldt: nieuw voor oud? Ook dat is onduidelijk. Het is de bedoeling dat ook provincies en gemeenten de slag naar reductie van administratieve lasten gaan maken. Heeft dat gevolgen voor de voeding van het Provincie- en Gemeentefonds? Het actieprogramma maakt dit niet duidelijk. Een ander punt daaruit zijn de nieuwe wetgevingsconcepten: geen nauwkeurig uitgeschreven regels meer, maar globale, fundamentele regels met vrijheid voor instellingen, beroepsgroepen of marktpartijen om deze regels nader uit te werken. Ik neem aan dat dit alleen gebeurt als deze transparant, democratisch, controlebaar en maatschappelijk verantwoordelijk functioneren? Is dat ook een onderdeel van het nieuwe wetgevingsconcept? Het staat er niet in, maar zou toch wel duidelijk moeten worden.

Het laatste voorbeeld. In 2007 moet 65% van de publieke dienstverlening via internet plaatsvinden. Een prachtig streven, maar ik hoef slechts te wijzen op de discussie over Kiezen op afstand, en trouwens ook op de recente berichten over de lekken in de systemen van Microsoft, wereldleider op dit vlak, om de kwetsbaarheid hiervan te illustreren. En natuurlijk kan zoiets nooit de persoonlijke behandeling op het gemeentehuis vervangen.

Zo vallen bij ieder actiepunt kritische kanttekeningen te plaatsen. Wij vinden dat een actieprogramma

dat die naam zou verdienen, ook antwoorden op dit soort vragen in de diepte zou moeten leveren. GroenLinks onderschrijft een groot aantal elementen eruit, zoals minder overlap, meer coördinatie tussen ministeries en, uiteraard, een efficiëntere bedrijfsvoering, minder externen ± wat wij al aan de orde hebben gesteld met onze kritiek op de zesde macht ± en een versoering van het adviesstelsel. Kortom, bij de modernisering van de overheid zullen nog vele vragen moeten worden beantwoord, alvorens stappen op die weg kunnen worden gezet.

Ik wil nog enkele opmerkingen maken over veiligheid. Dat is niet zo'n heel grote stap, omdat het WRR-rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat" ook in de nota over de modernisering van de overheid wordt aangehaald als belangrijke bron voor de opvatting van de regering. Ik neem aan dat de ministers het rapport hebben gelezen. Welnu, het viel me op dat dit rapport een aantal behartigenswaardige aanbevelingen op dit terrein bevatte. Ik zal er een paar noemen. Een van die aanbevelingen is de omkering van het opportuniteitsbeginsel in het opsporingsbeleid. Verder beveelt de WRR aan, te komen tot een publieke prioriteitsstelling in de jaarverslagen van justitie en politie in jaarverslagen, zodat de politiek en samenleving het beleid vooropsporing en vervolging beter kan beoordelen; een capaciteitsvergroting van de rechterlijke macht en meer begeleiding van veelplegers tijdens en na hun straf. Ten slotte verwijs ik nog naar de niet onbelangrijke aanbeveling om meer en beter gebruik te maken van de reclassering, hetgeen iets heel anders is dan bezuinigen.

Wat doet de regering met deze aanbevelingen? Ik vraag dat, ook al weet ik natuurlijk ook dat deze vraag over enkele weken ook bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie aan de orde moet komen. De minister van Binnenlandse Zaken schrijft in de nota over de moderne overheid echter wel over verbetering van de coördinatie tussen de ministeries en die betreft toch vooral de veiligheid.

De regering heeft twee doelstellingen geformuleerd die moeten bijdragen aan het integrale veiligheidsbeleid, te weten enerzijds

de verbetering van de meetbaarheid van veiligheid door prestatie meting, effectenmeting en evaluaties en anderzijds het tegengaan van bureaucratische versnippering. De heer Van Thijn heeft hier behartigenswaardige woorden aan gewijd.

De politie werkt ook met prestatie meting. Ik denk dan aan de prestatieafspraken die worden gemaakt met de korpsbeheerders. Vooral de afgesproken verhoging van het aantal boetes en transacties heeft kritiek uitgelokt, omdat hierdoor politieambtenaren worden gestimuleerd om zich te concentreren op kleine vergrijpen met een hoge pakkans. Dat leidt er immers toe dat er minder capaciteit beschikbaar komt voor minder gemakkelijk oplosbare overtredingen en misdrijven die minstens zo bedreigend zijn. Duizend kapotte achterlichten wegen misschien toch niet op tegen jarenlange buurtterreur! Het ligt voor de hand dat ik hier een verband leg met een aanbeveling uit het rapport van de WRR en wel de aanbeveling om te komen tot publieke prioriteitsstelling en de nadruk te leggen op de bestrijding van geweldsdelicten.

Ten slotte wil ik nog met een enkel woord ingaan op het grotestedenbeleid, omdat dit een belangrijk beleidsterrein is dat een grote invloed heeft op het veiligheids- en preventiebeleid. Het is tegelijkertijd echter ook een mooi, maar wel slecht voorbeeld van een bureaucratische aanpak. Voormalig minister Van Boxtel zette met veel enthousiasme in op ontschotting, integratie van geldstroming en het neerleggen van verantwoordelijkheden bij de gemeenten. Dat waren goede voornemens, maar helaas is er van die voornemens in de laatste jaren bar weinig terechtgekomen. Zo is de beoordeling van de gemeentelijke plannen bureaucratisch en is de verkokering tussen en in de ministeries nog steeds enorm. Die verkokering is echter wel een rem geweest op de dynamiek van het grotestedenbeleid. Ik heb dat in Amsterdam van nabij mogen meemaken.

Vanaf 1 januari 2005 zal er worden gewerkt met een beperkt aantal brede doeluitkeringen. Kan de minister echter ook aangeven hoeveel uitkeringen er komen en of die brede doeluitkeringen wel echt de grenzen van de departementen overschrijden? Een andere belang-

## Platvoet

rijke vraag is of een en ander gepaard zal gaan met een uitbreiding van de beleidsvrijheid van de steden. Ik stel die vraag onder meer, omdat uit de begroting valt op te maken dat er een beleidsmatige en financiële verantwoordingsverplichting blijft bestaan voor de steden aan het desbetreffende ministerie.

Bovendien wordt het zogenaamde convenantenoverleg in stand gehouden, waarin het Rijk de gemeentelijke plannen toetst aan de hand van de maatschappelijke urgentie van lokale problematiek. Dat betekent dat dit kabinet zal bepalen wat de maatschappelijke urgentie is in steden als Amsterdam, Utrecht en Rotterdam! Blijkbaar denkt het kabinet dat het dat beter kan beoordelen dan diegenen die de verantwoordelijkheid ter plekke dragen.

Dit alles doet het ergste vrezen. Op deze manier blijft er namelijk een opgetuigde, bureaucratische, versnipperde controle van het Rijk op de steden bestaan. Dat kost tijd en geld en gaat ten koste van veel inventiviteit. Waarom heeft het kabinet niet gekozen voor een radicaal andere aanpak die goed aansluit bij de acties uit het actieprogramma *Andere overheid*? Waarom is met andere woorden niet gekozen voor een werkwijze die vraaggestuurd en bottom-up is? Waarom is niet gekozen voor echte vermindering van de administratieve lasten, zelfregulering en globale regelgeving?

Ik kom alles overziend tot dezelfde conclusie als de heer Van Thijn trok over het veiligheidsbeleid: dit grotestedenbeleid staat haaks op de opvattingen uit de nota *Andere overheid*. En dat is jammer.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Namens de VVD-fractie bespreek ik bij deze behandeling van de begroting van het ministerie van BZK een drietal thema's, te weten deregulering, modernisering van de overheid en bestuurlijke vernieuwing. Uiteraard betekent dit niet dat mijn fractie andere thema's niet belangrijk vindt, zoals grotestedenbeleid, openbaar bestuur, veiligheid, politie en rampenbestrijding. Het leven bestaat nu eenmaal uit keuzes maken; dat geldt ook voor deze begrotingsbehandeling.

Het eerste thema van mijn bijdrage betreft de voorgestane deregulering van het kabinet. Een groot landelijk dagblad opende op 5 februari met de kop "Nederland verstrikt in regelbrij" met als subkop "Chaos overheidsregels". Het krantenartikel spitste zich toe op de regelgeving voor ouderen. Veel ouderen raken volgens het krantenartikel in paniek door de stortvloed aan formulieren die zij sinds de invoering van de nieuwe kabinetsplannen moeten invullen. Uiteraard gaat het niet alleen om overheidsmaatregelen, maar ook om zaken van uitkeringsinstanties en verzekeringsmaatschappijen. Ook die blazen een duchtig partijtje mee. Het aanvragen van huursubsidie en het regelen van thuiszorg en algemene bijstand wordt volgens de ouderenbonden steeds ingewikkelder. Veel zaken kunnen of moeten via internet worden geregeld. Veel ouderen beschikken nog niet eens over een computer, laat staan over een internetaansluiting.

Nu weet mijn fractie ook wel dat deze extra regelgeving en administratie het gevolg zijn van compenserende maatregelen die het kabinet heeft getroffen om ouderen te ontzien bij het verzwaren van de financiële lasten. Toch staat deze toegenomen regelgeving in schril contrast met het voornemen van het kabinet om de regelgeving en de administratieve lastendruk in deze kabinetsperiode met 25% te verminderen. Ik verneem graag van de bewindslieden wat wij ons moeten voorstellen bij die 25% en wie nu eigenlijk waar over gaat. Vice-premier Zalm is als eerste verantwoordelijk voor de vermindering van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Die moet in deze kabinetsperiode met 25% afnemen. De andere vice-premier, de minister van BVK, is coördinerend bewindsman voor de deregulering en "ontbureaucratisering". Geldt die 25% ook voor het pakket van de minister van BVK of is het een totaal?

Een kwart minder regels, wie zou dat niet toejuichen? Het is bijna te mooi om waar te zijn, of toch niet? Ik citeer het Agrarisch Dagblad van 23 januari: Veerman schrapt 600 regels. Ruim 600 van de 1500 regelingen en maatregelen van het ministerie van Landbouw worden geschrapt. Einde citaat. Het lijkt er dus op dat het ministerie van LNV de doelstelling

van het kabinet voor de komende vier jaar, dit jaar al behaalt. Zelfs meer dan dat: het is geen afname met 25%, maar met 40%. Als wij echter kijken welke regels de minister nu eigenlijk schrapt, betreft het honderden vaststellingen van plafonds en van aanvraagperiodes voor inmiddels verdwenen subsidies en EU-premies. Kortom, het ministerie heeft al het dorre hout uit het eigen regeloerwoud geschrapt. Dat is prijzenswaardig en het verdient zeker navolging van andere ministeries. Het levert echter geen enkele bijdrage aan een echte vermindering van regelgeving en administratieve lastendruk. Het is niet minder maar ook niet meer dan een cosmetische operatie. Dit soort vermindering van het aantal regels staat mijn fractie niet voor ogen bij de doelstelling van 25% van het kabinet. Kunnen de bewindslieden een indicatie geven van de omvang van dat dorre hout, te beginnen bij hun eigen departementen? Is die 40% van het ministerie van LNV representatief voor alle andere ministeries?

In het Nederlands Juristenblad van januari jongstleden wordt een interessant boekje opengedaan over de omvang van de Nederlandse wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Via een aantal simpele rekensommen wordt tot de slotsom gekomen dat in Nederland 138.764 wettelijke bepalingen van kracht zijn, verdeeld over wetsartikelen, AMvB's en ministeriële regelingen. De gegevens zijn verkregen via de overheidssite wetten.nl. Wij kunnen dus van een redelijk betrouwbaar gegeven uitgaan. Maar 25% van deze 138.000 is 34.500 regelingen of bepalingen, die in vier jaar tijd moeten verdwijnen, vooropgesteld dat er geen nieuwe regelingen bijkomen. Als de 40% van LNV representatief is voor alle ministeries, dan bedraagt het aantal te schrappen regelingen in vier jaar tijd zo'n 75.000. Dat gelooft toch niemand!

Wij moeten ons bovendien realiseren dat de genoemde brij van regelgeving alleen de rijksoverheid betreft en dat er daarnaast een geweldige regelgeving bestaat van Europa, ZBO's en decentrale overheden zoals waterschappen, gemeenten en provincies. Het kan dan ook bijna niet anders dan dat de burger iets wordt voorgespiegeld dat in de verste verte niet is na te

## Van Heukelum

komen. Dit alles brengt mijn fractie dan ook tot de vraag wat het kabinet nu echt wil bereiken, niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief. Waaraan kunnen wij toetsen of de doelstelling van het kabinet wordt gehaald? Het eindresultaat en de toetsing daarvan kan toch niet alleen op aantallen zijn gebaseerd?

In de actielijn 2.3 van het actieprogramma Andere overheid geeft de minister voor BVK aan dat hij niet alleen de bestaande hoeveelheid regels wil verminderen. Hij stelt ook: "Voorkomen moet worden dat de vereenvoudiging en opheffing van bestaande regelgeving tenietgedaan wordt door de aanwas van nieuwe regelgeving." De minister wil dit bereiken door alle voorgenomen wetgeving te onderwerpen aan een ex-antetoets. Hij zal daartoe in samenwerking met de minister van Justitie een aangepaste toets ontwerpen. Kan hij aangegeven wat de stand van zaken is in dezen?

Mijn fractie ondersteunt de onderworpenheid aan een ex-antetoets van harte. Waarom gaat de minister echter niet verder? Dat kan bijvoorbeeld door wetten te voorzien van horizonartikelen. Dat zijn wetsartikelen waarin wordt gesteld dat periodiek wordt geëvalueerd of een wet wel of niet moet blijven bestaan. Daarmee wordt aan wetten in feite een soort tijdslimiet meegegeven. Dat idee is bepaald niet nieuw en zeker niet van mij afkomstig. Ruim 200 jaar geleden is het al ter tafel gebracht door Thomas Jefferson. In een brief aan zijn grote tegenspeler James Madison stelde Jefferson dat geen enkele samenleving wetten kan maken die automatisch gelden voor latere generaties. "No society can make a perpetual constitution, or even a perpetual law." Jefferson wilde wetten niet langer vaststellen dan voor één generatie. In zijn tijd was dat ongeveer negentien jaar, maar wij hebben wel wat progressie gemaakt. Ik wil de voorstellen van Jefferson zeker niet letterlijk overnemen. Het invoeren van horizonbepalingen in wetten kan ons echter wel dwingen om regelmatig wetten tegen het licht te houden en te bezien of ze nog wel echt nodig zijn. Hoe kijkt de minister tegen deze eeuwenoude suggestie aan?

De minister voor BVK heeft een coördinerende rol bij het verminderen van de regelgeving. Mijn fractie

verneemt graag van de minister wat die rol eigenlijk inhoudt. Wat is zijn verantwoordelijkheid in dit opzicht? Ik vraag in het bijzonder welke bevoegdheden hij in dezen heeft. Kan hij ingrijpen bij andere ministeries? Kan hij zijn collega-bewindslieden op het matje roepen? Ik vraag dit zo expliciet omdat in het actieprogramma Andere overheid bij heel wat acties is vermeld dat de minister voor BVK verantwoordelijk is, al dan niet in samenwerking met andere bewindslieden. Als de minister geen bevoegdheden heeft om iets af te dwingen, maar alleen verantwoordelijkheden, dan valt zijn positie in dezen allesbehalve te benijden.

De voorgestelde vermindering van regelgeving maakt onderdeel uit van een pakket van acties die de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aankondigt in zijn notitie "Modernisering van de overheid. Een kabinetsvisie op een andere overheid". Mijn fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de notitie en de eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat zij redelijk teleurgesteld was over de inhoud ervan, alle goede bedoelingen en ambitieuze plannen van de minister ten spijt. De vraag die bij ons blijft hangen, is wat de minister nu eigenlijk wil bereiken. Hij schrijft daarover op blz. 16 van de notitie dat het kabinet streeft naar een overheid die terughoudend is in wat zij regelt; die een groter beroep doet op de maatschappelijke krachten; die voorziet in borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen en die hoogwaardige prestaties levert. Het kabinet wil dat via vier actielijnen regelen, te weten: de overheid gaat haar dienstverlening verbeteren, de overheid gaat minder en anders regelen, de rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren en de rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten verbeteren.

De notitie van de minister vindt haar basis in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet: Meedoen, meer werk en minder regels. Dit hoofdlijnenakkoord stelt onder het kopje "Tekortschietende overheid": "De mensen klagen over de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Zij voelen een te grote afstand tussen overheid en burger. Wachten in de zorg, op de trein en in de file, gevoelens van onveiligheid, beperkte openingstijden van overheidsdiensten, bureaucratie, de kwaliteit van

het onderwijs en overdadige regelgeving."

Even verder staat: "Bovenmatig ziekteverzuim, bureaucratie, veel en gedetailleerde rijksregels, te veel aandacht voor beleid maken en te weinig voor de uitvoering daarvan, een ingewikkeld oerwoud van subsidies, gebrek aan handhaving; het zijn allemaal signalen van een overheid die minder doeltreffend en doelmatig is dan gewenst."

Mijn fractie kan zich heel goed in deze analyse vinden, maar zij plaatst een vraagteken bij de conclusie dat dit allemaal signalen zijn van een overheid die minder doeltreffend en doelmatig is dan gewenst. Deze conclusie acht mijn fractie te eenzijdig en te beperkt. De gesignaleerde problemen worden niet uitsluitend veroorzaakt door een gebrekkig functionerende overheid. De vraag is hoe het komt dat die overheid niet goed functioneert. Dat heeft naar onze mening alles te maken met een gebrekkige wet- en regelgeving. Zowel door de Raad van State alsook in dit huis is er bij meerdere wetsvoorstellen herhaaldelijk op gewezen dat die wetsvoorstellen op meer punten niet goed zijn. Ik zal niet mijzelf citeren, maar collega Jurgens, die bij de discussie over de positie van de Eerste Kamer twee jaar geleden heeft gesteld: "Er passeert hier wetgeving die niet voldoet aan redelijke kwaliteitseisen."

De heer **Van Raak** (SP): Wanneer heeft de woordvoerder van de VVD voor het laatst in deze Kamer een wet afgekeurd?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Samen met een deel van mijn fractie heb ik tegen de Tabakswet gestemd.

De heer **Van Raak** (SP): En wanneer was dat?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Nog niet zo lang geleden. Ik meen het vorig jaar. Het verbaast u misschien, maar wij stemmen echt weleens ergens tegen. Overigens was dat deel van mijn fractie de enige groep die tegen stemde, juist vanwege de slechte regelgeving in de wet.

Mijn fractie plaatst grote vraagtekens bij het recept dat de minister ter genezing aanreikt. Denkt de minister nu echt dat hij met de voorgestelde maatregelen, de door hem geschetste moderne overheid, de

## Van Heukelum

gesignaleerde problemen oplost? Denkt hij echt dat hij door de voorgestelde maatregelen de kloof tussen overheid en burger ook maar één centimeter kleiner maakt? Wij twijfelen daaraan.

Het hoofdlijnenakkoord stelt verder: "Iedereen moet meedoen. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder." Dat zijn uitspraken die mijn fractie uit het liberale hart zijn gegrepen. Maar wordt de grotere vrijheid voor de burger met de voorgestelde maatregelen ook bereikt?

In de memorie van toelichting op de begroting lezen wij: "Het proces van verwijdering tussen burgers en bestuur dat de laatste jaren, in elk geval in de beeldvorming, is ontstaan moet van beide kanten gekeerd worden." In het actieprogramma "Andere overheid" schrijft de minister van BVK: "De overheid schept condities, zodat de mensen kunnen meedoen."

De geschiedenis van de afgelopen jaren heeft laten zien dat de burger uiterst kritisch is komen te staan ten opzichte van overheid en politiek. Dat is niet primair te wijten aan de burgers. Het is de overheid, de politiek, geweest die zich van de burger heeft verwijderd. Het gaat naar onze mening niet aan nu tegen de burger te zeggen: U moet de kloof verkleinen. De eerste verantwoording voor het verkleinen van die kloof ligt nadrukkelijk bij de politiek, overheid en parlement. Dat de burger inderdaad vervreemd is van de politiek is duidelijk. Het zal een "hell of a job" worden om dat te veranderen. Natuurlijk moet de houding van de burger ook veranderen. Maar met wat voor burger wordt de overheid nu geconfronteerd?

De filosoof Lolle Nauta schreef een paar jaar geleden in een essay met de titel "Is de politiek aan het verdwijnen?" dat het verstandig is niet langer uit te gaan van de democratisch betrokken, maar van de sceptische burger, die zich van de politiek heeft afgewend. Dat vraagt een heel andere benadering en werkwijze dan uit te gaan van een bij de politiek betrokken burger. De emeritus hoogleraar sociologie Van Doorn stelt in een vorig jaar gepubliceerd artikel met de titel Democratie in de overgang: de

burger wil niet meeregeren, maar goed geregeerd worden. Dat lijkt mijn fractie een realistisch uitgangspunt voor de oplossing van de geschetste problemen.

Mijn fractie realiseert zich dat haar opstelling jegens de voorstellen van de minister van BVK redelijk kritisch is. Dat wil allerm minst zeggen dat wij zijn voorstellen in zijn totaliteit afwijzen. Geenszins, maar wij achten ze niet voldoende en niet concreet genoeg. Boven alles vindt mijn fractie dat de minister bij het zoeken naar oplossingen voor de geschetste problematiek een verkeerde ingang kiest. Om diezelfde reden heeft mijn fractie ook de nodige kritiek op de door het kabinet voorgestane bestuurlijke vernieuwing.

Bij de behandeling van de begroting aan de overzijde is door alle fracties ruim aandacht besteed aan deze bestuurlijke vernieuwing. De discussie heeft zich hierbij voornamelijk toegespitst op twee onderdelen daarvan, te weten de rechtstreeks gekozen burgemeester en de wijziging van het kiesstelsel. Over beide onderwerpen komen wij in dit huis nog uitgebreid te spreken en daarom zal ik er nu niet verder op ingaan. Ik wil nu onderbouwen wat ik zojuist heb gezegd, namelijk dat naar de mening van mijn fractie de minister bij het zoeken naar oplossingen voor het verkleinen van de kloof tussen burger en politiek een verkeerde ingang kiest.

Ik zal dat doen aan de hand van het essay Een democratisch tekort, staatsrechtelijke aspecten van een oud lid van deze Kamer, mijn partijgenoot prof. Burkens. Burkens stelt dat in de trant van de hedendaagse systeemtheorie vraagstukken van een democratische publieke orde van twee zijden kunnen worden benaderd, aangemerkt als een inputzijde en een outputzijde. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat onze democratische publieke orde een soort doosje is waar je aan de ene kant wat in stopt en aan de andere kant wat uit haalt. Zo triviaal is het nu ook weer niet. De onderscheiding tussen input en output levert, aldus Burkens, wel een nuttig instrument op om te analyseren hoe het in de democratie toegaat.

Aan de inputzijde gaat het om een optimale participatie van burgers aan de publieke besluitvorming. Dat betreft dan de mate van participatie, de spreiding van participatie, alsmede de wijze waarop de

ordering van de participatie plaatsvindt. Aan de outputzijde gaat het om de kwaliteit van de publieke besluiten: in positieve zin dat de besluiten inderdaad beantwoorden aan de verlangens van de bevolking en in negatieve zin dat besluiten niet strijdig zijn met algemeen aanvaarde standaards en normen en verder dat als onwenselijk aangemerkte besluiten worden voorkomen en bestreden.

Nu is het opvallend dat niet zozeer de outputzijde, maar veeleer de inputzijde van de democratische orde alle aandacht krijgt en dat de bezorgdheid zich daarop richt. Sedert de jaren zestig van de vorige eeuw circuleren in ons land bij voortduring denkbeelden omtrent verdere democratisering van onze publieke orde. Zowel in het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet als in de voorstellen van de minister van BVK zijn deze denkbeelden manifest aanwezig. Deze denkbeelden houden onder andere de volgende zaken in. Wijziging van het kiesstelsel zodanig dat de band tussen kiezer en gekozen wordt aangehaald, met name door districtsvertegenwoordiging. Rechtstreekse electorale aanwijzing van de minister-president c.q. de kabinetsformateur. Inbouw in de besluitvorming van een correctief referendum of een eventueel openen van een volksinitiatief. Rechtstreekse verkiezing van Commissarissen der Koningin en burgemeesters.

Het zal duidelijk zijn dat mijn partij over dergelijke vernieuwingen in het verleden nooit erg enthousiast is geweest. Wij kunnen met elkaar constateren dat onze samenleving en ook het openbaar bestuur complex, zo niet zeer complex is geworden en dat de overheid zeer beperkt is in haar mogelijkheden. Besluiten van de overheid kunnen vaak op stel en sprong worden tegengehouden door burgers en organisaties van burgers. Als wij ons ook nog eens realiseren dat overheidsorganisaties zelf chaotisch en van een verstikkende bestuursdichtheid zijn, dan is het naar de mening van mijn fractie een illusie dat macht, rechtstreeks ontleend aan het electoraat, wel zou kunnen bereiken wat binnen de huidige structuur niet gelukt, namelijk de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur aanzienlijk vergroten.

Om die reden is de politieke stroming waarvan ik deel uitmaak

## Van Heukelum

van oudsher meer geïnteresseerd in de outputzijde van het democratische proces en wel in het bijzonder in het voorkomen en keren van als onwenselijk aangemerkte besluiten. Daarom zijn wij warme voorstanders van zaken als machtenscheiding waardoor besluiten worden tegengegaan die zijn genomen op basis van absolute macht, ook als deze besluiten afkomstig zijn van een democratisch gelegitimeerde wetgever. Om dezelfde reden pleiten wij voor een sterk, kritisch parlement waarin dualisme geen dode letter is. Die belangstelling geldt ook voor zaken als rechtsstatelijkheid, waarbij besluiten worden gebonden aan beginselen van behoorlijke regelgeving en behoorlijk bestuur, grondrechten, waardoor besluiten worden tegengegaan die inbreuk maken op de fundamentele vrijheidssfeer van burgers, en openheid en openbaarheid, waardoor, mede dankzij de media, controle wordt verwezenlijkt.

Ik realiseer mij heel goed dat liberalen niet de enigen zijn die aan deze waarden hechten. Al de genoemde aspecten van de democratische rechtsorde maken deel uit van wat kan worden aangemerkt als de democratische rechtsstaat. Een rechtsstaat die in dit land en ook in dit parlement gelukkig breed wordt gekoesterd. Daarover bestaat geen verschil van mening. Er bestaat wel een verschil van mening over de oplossingsrichting voor de eerder geschetste problemen. Als wij de burgers meer bij het bestuur en bij de politiek willen betrekken, zullen wij naar de mening van mijn fractie voor alles aan de outputelementen van het democratisch proces moeten gaan werken. Wij denken dat dit aanzienlijk effectiever is dan het sleutelen aan de inputelementen. Natuurlijk moet de overheid haar dienstverlening verbeteren, moet zij minder gaan regelen en moet zij zich beter organiseren. Dat zijn conditio's sine qua non. Het is uiteraard ook van groot belang om daaraan veel aandacht te besteden. Dit is echter onvoldoende als wij niet ook aan de output van het proces werken. Het is naar mening van mijn fractie met onze democratische rechtsstaat op een aantal punten niet goed gesteld.

Ogenscheinlijk functioneert onze machtenscheiding goed. De regering bestuurt en het parlement controleert. Zo moet het, of althans, zo zou het moeten zijn. De heer Rosenthal heeft in een lezing voor de Vereni-

ging voor Wetgeving heel duidelijk en onderbouwd aangegeven dat de Tweede Kamer zich steeds meer als een detaillistische medewetgever opstelt. Voor menig burger is de machtenscheiding, in ieder geval in de beeldvorming, op zijn minst diffuus en niet helder. De volksvertegenwoordiging wordt in veel gevallen niet meer gezien als een representant van de kiezer. Hij zit in de ogen van velen aan dezelfde kant van de streep als de regering. Hij maakt in die beleving deel uit van die overheid. Als burgers iets van de overheid gedaan willen krijgen, ligt het veelal niet meer voor de hand om toegang te zoeken tot de vertegenwoordigers. Men kiest ervoor om gebruik te maken van bijvoorbeeld een rechtsberoep of van pressie van doelgroepen. Burgers zien veelal geen verschil meer tussen ministers, ambtenaren en volksvertegenwoordigers. Dat is triest, maar het is vaak wel zo. Het is allemaal: "zullie daar". Als wij niet in staat zijn om dat beeld te veranderen, zullen alle maatregelen, hoe gewenst ook, niet anders zijn dan gerommel in de marge. Wij lossen dit niet op door over te gaan op per district gekozen vertegenwoordigers. Het is vooral van belang dat bewindslieden en ook volksvertegenwoordigers een andere houding aannemen.

Bij de rechtsstatelijkheid van het democratisch proces kan ook een aantal vraagtekens worden geplaatst. Rechtsstatelijkheid beoogt voor alles macht te temmen. Ook hier kan en moet de volksvertegenwoordiging een sterke rol spelen. Het bestuur, de overheid, is per definitie geneigd om macht uit te oefenen over de burger middels wetten, regels en wat dies meer zij. Het is de taak van het parlement en zeker ook van deze Kamer om bij ingediende wetsvoorstellen nauwkeurig na te gaan of rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming volledig worden geëerbiedigd. De kans dat dit meer conflicten oproept tussen regering en Kamer is daarbij zeker niet denkbeeldig. Bewindslieden zullen misschien wat vaker moeten slikken als ingediende wetsvoorstellen de toets der kritiek in het parlement niet kunnen doorstaan. Het zal de burger echter meer dan nu duidelijk maken dat de volksvertegenwoordigers er zitten om zijn belangen te bewaken en dat de volksvertegenwoordiging geen verlengstuk is van de regering. Ik zal niet langs alle aspecten van de

rechtsstaat gaan. Het is echter essentieel voor mijn fractie dat de houding van zowel de regering als de volksvertegenwoordiging zal moeten veranderen.

De heer **Schuyer** (D66): De heer Van Heukelum geeft een interessante analyse over de eenheid die de burger ziet in het Haagse. Ik deel die analyse in belangrijke mate, maar vindt hij nou werkelijk dat het alleen maar symptoombestrijding is als een poging wordt gedaan om een kiessysteem te maken waarbij de vertegenwoordiger wordt herkend door de burger? Dat is toch een bijdrage aan de oplossing van dat probleem?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Laat duidelijk zijn dat ik dit verhaal in een bepaalde context heb verteld. Ik heb gezegd dat wij nog zullen spreken over de districtvertegenwoordiging en de gekozen burgemeester. Ik ben ervan overtuigd dat die twee zaken niet leiden tot een verkleining van de kloof tussen de burger en het bestuur. Ik geloof daar echt niet in. Toch is dit geen oordeel of uitspraak over de systemen als zodanig.

De heer **Van Raak** (SP): U zegt naar de opvatting van mijn fractie terecht dat volksvertegenwoordigers veel te veel op een hoop worden gegooid met ambtenaren en ministers. Enerzijds moet de houding van volksvertegenwoordigers veranderen, zegt u. Anderzijds wijst u vooral op slechte wetgeving. In de beleving van de gemiddelde kiezer is mijns inziens de wetgeving niet zo belangrijk. Volgens mij is de houding van de volksvertegenwoordiger veel belangrijker. Hoe moet die houding naar uw opvatting veranderen?

De heer **Van Heukelum** (VVD): De volksvertegenwoordiger moet zich met name in het proces en de dialoog met de regering veel zelfstandiger opstellen. Dat bedoel ik en dat maak ik ook duidelijk in mijn betoog. Ik pleit duidelijk voor een veel sterker dualisme en voor een volksvertegenwoordiging die zich ook in haar doen en laten tegenover de regering plaatst en niet daarnaast.

Ik rond af. Ik heb duidelijk gemaakt dat mijn fractie teleurgesteld is in de inhoud van de notitie van de minister over de modernisering van de overheid. Ik heb daaraan toegevoegd dat dit niet betekent dat

## Van Heukelum

mijn fractie zich niet kan vinden in de door de minister voorgestelde actiepunten. Ik heb de heer Schuyer daarop gewezen in mijn betoog. Ik heb willen opmerken dat de voorgestelde maatregelen niet voldoende zijn en dat zij niet of zeker onvoldoende bijdragen tot de verkleining van de afstand tussen burger en overheid. Dat geldt in nog grotere mate voor de ideeën van het kabinet op het gebied van bestuurlijke vernieuwing. Een van uw voorgangers, mevrouw de voorzitter, is de heer Tjeenk Willink. Hij heeft zich in een interview met het blad Christen Democratische Verkenningen ± u wel bekend, neem ik aan ± afgevraagd voor welk probleem de verkiezing van de direct gekozen burgemeester een oplossing was en zei daarop dat dit niet in ieder geval diende tot het herstel van het contact tussen de kiezer en de politiek. Zijn oordeel ± en hij kan het gezien zijn positie en staat van dienst weten ± is hard, heel hard. Zo zegt hij ook dat politici zichzelf niet de vraag stellen wat politieke vernieuwing moet inhouden, dat zij een gebrek aan een deugdelijke staatkundige visie hebben, hun analyse van problemen pover is en dat de nieuwe generatie politici een zwak collectief geheugen heeft. Mijn woorden zijn het niet. Ze zouden ons wel tot nadenken moeten stemmen. Ik ben benieuwd naar de reactie van de bewindslieden op onze inbreng.

□

De heer **Van Raak** (SP): Tussen september 2002 en december 2003 kreeg deze Kamer 277 wetten voorgeschoteld. Mijnheer Van Heukelum, daarvan werd er niet één verworpen, ook niet de Tabakswet.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Wij hebben wel tegen die wet gestemd!

De heer **Van Raak** (SP): Dat klopt. Ik wil u er van harte toe uitnodigen om dat in de toekomst vaker te doen. Het is toch een rare zaak dat in al die tijd geen enkele wet verworpen is? Ik bied namens mijn fractie mijn excuses aan de ministers aan dat de senaat in die periode niet haar bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van onnodige wetten en regels. Het kabinet wil de administratieve lasten in 2006 met 25% verminderen. Mijn fractie zal wetten die aan deze Kamer worden

voorgelegd, blijven beoordelen op efficiency en noodzakelijkheid. Aan ons zal het niet liggen. De ministers weten echter dat sommige problemen meer vragen dan nieuwe wetten en regels. In twee nota's over een andere overheid bepleiten zij een cultuuromslag, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en democratie. Die moet de gevoelde kloof tussen burgers en bestuur verkleinen. De ministers willen mensen meer betrekken bij de veiligheid in hun buurt en bij het bestuur van hun gemeente. De SP-fractie houdt van ambitieuze ministers, maar heeft toch veel vragen.

Amsterdam is uit haar doen. Wij krijgen tegenwoordig een bon als wij door rood rijden of zonder licht fietsen. Dat is een goede zaak. Regels zijn er immers niet voor niets. Blijkbaar hebben mijn stadsgenoten en ik die regels nodig om ons tegen onszelf te beschermen. Veiligheid is echter veel meer dan regels. Terecht bepleit het kabinet een andere veiligheidscultuur, waarin veel meer een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Mijn fractie verwondert zich echter over de kloof tussen woorden en daden. Het politiebeleid van de minister verraadt een traditioneel maakbaarheidsdenken: meer regels en meer bureaucratie. Om Nederland veiliger te maken, wil hij met de politie prestatiecontracten afsluiten: in 2006 moet de politie 40.000 zaken extra aanleveren en 180.000 extra boetes uitschrijven. Volgens mij zou het beter zijn als de politie kon rapporteren dat er minder misdrijven zijn gepleegd en minder bonnen hoefden te worden uitgeschreven.

De prestatiecontracten stuiten op veel kritiek. Het Centraal Planbureau was afgelopen mei ongewoon fel in zijn afkeuring: de gerichtheid op cijfertjes zou getuigen van een erg eenzijdige opvatting van veiligheid en de aandacht van de politie sturen van moeilijke misdrijven naar pietluttige bekeuringen. De Amsterdamse korpschef kreeg spontaan "de pest" in de minister. Ik zag hem denken: deze maatregelen moeten wij zo snel mogelijk "prullenbakkeren", om met de minister zelf te spreken. De plaatsvervangend korpschef van Flevoland sprak afkeurend van een "productiepolitie". Ongewoon felle kritiek was er ook vanuit andere korpsen. Heeft de minister de korpschefs ondertussen wel kunnen overtuigen? En hebben

ondertussen alle korpsen het convenant ondertekend? Ik ben het niet met mevrouw Bemelmans-Videc eens dat hier sprake is van goed "collaborative government".

Als bij mij in de wijk een ruzie uitbreekt, doet een wijkagent er dan goed aan om mensen aan te spreken en hen tot bedaren te brengen? Of moet hij of zij de ruziemakers mee naar het bureau nemen en verbalen uitschrijven? In het laatste geval wordt het korps beloond, omdat meer zaken zijn aangeleverd en meer bonnen zijn uitgeschreven. In het eerste geval wordt het korps bestraft, omdat de prestatie niet direct in kwantitatieve termen meetbaar is. Het korps kan in dat geval zelfs worden gekort! Leiden de prestatiecontracten van de minister niet tot meer bureaucratie en beloont de minister niet een verkeerde houding van politiemensen?

Het veiligheidsbeleid van de minister lijkt te zijn geïnspireerd door Amerikaanse voorbeelden, waar het aantal gedetineerden relatief veel hoger is dan in Nederland. De afgelopen jaren stegen in ons land het aantal straffen en de gemiddelde detentieduur. Vergelijken met andere Europese landen zaten vijftieng jaar geleden relatief weinig Nederlanders in de gevangenis en nu is dat relatief veel. Wat doet de minister denken dat meer gedetineerden meer veiligheid oplevert?

Enkele weken geleden suggereerde CPB-onderzoeker Vollaard een alternatief voor de huidige prestatiecontracten, waarin beter de kwaliteit van het politiewerk wordt gewogen. Door korpsen onderling te vergelijken is volgens hem een inhoudelijke discussie mogelijk over de prestaties. Bovendien zouden niet zozeer de cijfers, maar vooral de oordelen van burgers uitgangspunt moeten zijn van beoordeling. Wat vindt de minister van een dergelijke kwalitatieve aanpak?

Voorzitter. U weet, de veiligheidscultuur is een heikel punt, maar de politieke cultuur is dat niet minder. In zijn kernvisie op een "Andere overheid" spreekt het kabinet over een wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid. Afgelopen moet het zijn met de maakbaarheidsgedachte en de eigen verantwoordelijkheid moet worden gestimuleerd. Geen hiërarchisch en detaillistisch toezicht meer en geen calculerende burgers. In het politiebeleid echter, zo begrijpt

## Van Raak

mijn fractie, komt bureaucratische controle op de eerste plaats.

Hoewel het politiebeleid volgens mijn fractie erg eenzijdig is, getuigt het in ieder geval wel van aanpakken. De notities over een "Andere overheid" vond mijn fractie veel minder daadkrachtig. Ook de heer Van Heukelum beklaagde zich hier al over. Veel voorstellen moeten nog worden gedaan en veel problemen moeten nog nader worden onderzocht. Wat mij ook teleurstelde, was het taalgebruik. Het actieprogramma spreekt weliswaar heel actief van "coördinatie" en "efficiency" ± beleidsvoornemens worden zelfs "producten" genoemd ± maar uit de teksten spreekt vooral de wolligheid van vijfjarenplannen. Ik weet niet hoe het andere burgers is vergaan, maar de notities gaven mij niet het gevoel van een nieuwe lente. De krokussen staan nog voor niets in bloei.

Door het globale karakter van de notities valt het mij ook moeilijk om concrete vragen te stellen, zonder de kans te lopen dat de ministers doorverwijzen naar verder onderzoek en komende discussies. Laat ik het toch maar proberen. Het is fantasistisch dat het kabinet in 2006 de administratieve lasten wil vermindere met 25%. Laten wij bij het begin beginnen: kunnen de ministers toezeggen dat tegen die tijd het aantal wetsvoorstellen met een kwart is afgenomen?

Nog beter is dat het kabinet in 2007 65% van de publieke dienstverlening wil laten plaatsvinden via internet. Modernisering van bijvoorbeeld de huursubsidie heeft echter geleerd hoe problematisch de gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties verloopt en hoe belangrijk fysieke hulpdiensten blijven. Kan de minister toezeggen dat in 2007 iedere burger toegang heeft tot het internet? Voor welke groepen moeten volgens de minister fysieke loketten beschikbaar blijven?

Het is mijn fractie heel wat waard als de stapels glimmende onderzoeksrapporten die wij wekelijks mogen ontvangen, afnemen, maar dat zijn voorstellen vragen vooral om meer onderzoek. Wij staan te juichen als ICT de transparantie en effectiviteit van het bestuur kan bevorderen. Mijn partij is al jarenlang de meest actieve partij op internet. Wij weten echter werkelijk niet wat het betekent als wordt gesteld dat het internet mogelijkheden biedt om "effectieve

horizontale verantwoordelijkheidsrelaties te creëren". Mevrouw Bemelmans haalde deze woorden ook al aan. Als het de minister niet lukt om ons dat uit te leggen, vraag ik haar wat de minister hiermee bedoelt.

Regels discussiëren niet en kunnen burgers niet enthousiasmeren voor de politiek. Dat kunnen alleen wij, politici. Burgers zijn graag bereid om te stemmen, als er maar iets te kiezen valt. Ik ben het dus niet eens met de sceptische burgers van de heer Van Heukelum.

De afgelopen twee landelijke verkiezingen die plaatsvonden in een tijd van polarisatie, kenden een hoge opkomst. De ledenadministraties van partijen met uitgesproken standpunten maken overuren. Mijn partij kreeg er het afgelopen jaar 10.000 leden bij en haalt binnenkort de VVD in!

Volgens mijn fractie maakt het burgers niet zozeer uit hoe politici gekozen worden, maar vooral wat voor politici gekozen worden. Het is voor mijn fractie dan ook onduidelijk wat de voordelen zijn van de in de begroting aangekondigde hervorming van het kiesstelsel.

Ter voorkoming van de roll back die de heren Platvoet, Van Thijn en Van Heukelum verwachten, wil ik de minister de kans geven om enkele vragen te beantwoorden.

In 2007 zouden de kiezers twee stemmen kunnen uitbrengen: één op basis van de evenredige verdeling en één op basis van meervoudige districten. De eerste stem bepaalt het aantal zetels van een partij, de tweede welke 75 regiokandidaten in de Tweede Kamer zullen plaatsnemen. De Kiesraad beklemtoont dat de voorstellen geen vooruitgang zijn in vergelijking met het betreffende eenvoudige huidige stelsel. Ook de Raad voor het openbaar bestuur is zeer kritisch.

Kan de minister ons nog eens uitleggen wat de nadelen zijn van het huidige systeem van evenredige vertegenwoordiging? Moet een regionaal gekozen Kamerlid ook regionale belangen gaan behartigen?

Veel mensen die ik spreek, maakt het niet veel uit of een Kamerlid uit zijn of haar stad c.q. regio komt. Men vindt het veel belangrijker dat politici hun opvattingen en gevoelens verwoorden en hen kunnen enthousiasmeren. Denkt de minister dat via districten meer kleurrijke en

uitgesproken kandidaten worden gekozen?

Volgens de minister vervullen politieke partijen "een essentiële functie binnen het stelsel van de representatieve democratie". Hoe laten de voorstellen van de minister zich rijmen met de verantwoordelijkheid van politieke partijen om een evenwichtige fractie te vormen?

Wij hebben het vandaag ook over geld. Gerrit Voerman van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen schat dat een intensieve regionale campagne € 50.000 gaat kosten. Wat zijn volgens de minister de extra kosten van zijn voorstellen?

Ongewoon veel kritiek was er ook op de voorstellen voor de direct gekozen burgemeester. De Vereniging van gemeentesecretarissen, De Vereniging van griffiers, het Nederlands genootschap van burgemeesters, de VNG en de Raad voor het openbaar bestuur, allemaal wijzen zij de plannen van de minister af. "Zeldzaam inconsistent", zo typeerde prof. Kortmann de voorstellen tijdens een hoorzitting aan de overkant.

Als ik het goed begrijp, wil de minister een sterke burgemeester met een eigen programma en eigen wethouders. De gemeenteraad waarin alle kleuren en smaken van de kiezers zijn vertegenwoordigd, heeft in Nederland een relatief sterke positie.

Acht de minister het mogelijk dat de direct gekozen burgemeester de positie van de gemeenteraad verzwakt? Afgelopen week hebben wij nog brieven ontvangen uit Groningen, Harenkarspel, Heemskerk, Middelburg en andere gemeenten waar in de raad een motie is aangenomen tegen de voorstellen van de minister.

Wie heeft het laatste woord in een conflict tussen de gemeenteraad en de eveneens direct gekozen burgemeester? Hoe waardeert de minister in het licht van zijn streven naar een sterke burgemeester, het voornemen van minister Remkes om de politie maar nationaal aan te sturen?

Dat brengt mij bij een andere belangrijke bestuurlijke vernieuwing, de dualisering van het lokaal bestuur. Mijn partij zag hier van het begin af aan niet veel in. Nu oordeelt meer dan de helft van de raadsleden en raadsgriffiers negatief over de invoering van de dualisering in de

## Van Raak

eigen gemeente, zo blijkt uit de recente Rekenkamermonitor. Is de minister er nog steeds van overtuigd dat dualisering op lokaal niveau de politiek dichterbij de burgers heeft gebracht?

Vandaag debatteren wij ook over het Gemeentefonds. In het kader van bezuinigingen krijgen gemeenten volgend jaar 1,5 mld minder. In het kader van decentralisatie van het bestuur krijgen gemeenten er veel taken bij, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid, asielzoekers en rampenbestrijding. Gemeenten moeten meer doen voor minder geld. Is de minister het met mij eens dat het kabinet hier een wel erg zuinige invulling geeft aan het begrip "eigen verantwoordelijkheid"? Zou het niet beter zijn dat de rijksoverheid zelf het goede voorbeeld geeft voordat zij dit van de gemeenten vraagt?

In tegenstelling tot veel andere maatschappelijke instellingen gaan politieke partijen er volgend jaar financieel fors op vooruit, niet vanwege ledengroei, maar door meer overheidssubsidie. Tijdens debatten in het land kan ik dat moeilijk uitleggen. Mijn fractie kan van harte instemmen met de voornemens om de sponsoring van partijen inzichtelijker te maken en om de financiering van partijen mede afhankelijk te maken van het ledental. Niet zozeer de minister, maar de Kamer wil ik vragen hoe het komt dat elk debat over het functioneren van politieke partijen steevast leidt tot de conclusie dat er meer geld bij moet.

Wie de politiek wil moderniseren, moet eerst de vraag stellen wat politiek is. De filosoof en historicus Ido de Haan muntte de definitie dat wat politiek is steeds onderwerp is van politiek debat. In mijn eerste halfjaar in deze Kamer heb ik het erg naar mijn zin gehad. Zeker op gezellige namiddagen zoals deze is de koffie altijd warm en zijn ook de koeken dat. Wat mij echter ook hier zwaar valt is het taalgebruik. Het debat is mij soms te lauw en te voorspelbaar. Politiek is voor mij passie en emotie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik zit nog steeds te wachten op de definitie van politiek.

De heer **Van Raak** (SP): Dat is een interessante vraag. Wat politiek is, is

voortdurend onderwerp van politiek debat. Dat is de definitie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dus de definitie van politiek is het politieke debat?

De heer **Van Raak** (SP): Nee, nu maakt u een fout. Het aardige van de definitie van Ido de Haan is dat die vloeibaar is. Elke politicus, elke politieke partij heeft een andere opvatting van politiek. Wat politiek is, is onderwerp van politiek debat of beter gezegd van politieke strijd.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vind het allemaal mooi, maar wat heeft het voor zin om deze academische discussie te voeren over de definitie van politiek als het niks of alles blijkt te zijn?

De heer **Van Raak** (SP): De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing geeft met zijn voorstellen een specifieke invulling aan wat politiek is en waar het in de politiek om gaat. Ik leg de Kamer voor dat de vraag wat politiek is onderwerp is van ons debat. Wij moeten ons niet bij voorbaat neerleggen bij de definitie van politiek die de minister ons voorlegt. Ik zie de heer Platvoet vermoeid knikken. Ik hoop dat ik hem voldoende heb beantwoord.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Heeft u het nog naar uw zin?

De heer **Van Raak** (SP): Voor mij en voor mijn fractie heeft politiek vaak te maken met emotie en passie. In het vaak verhullende en ambtelijke taalgebruik in deze Kamer verdwijnen te vaak de problemen van echte mensen. Met gemengde gevoelens kijk ik terug op de discussies over bijvoorbeeld de koopkracht van chronisch zieken en gehandicapten, die werden gevoerd in termen van procentencohorten en puntenwolken.

Democratie moet je doen, zo wil ik de minister voorhouden. Wij kunnen hier vandaag bijdragen aan de politieke vernieuwing door in deze Kamer scherp met elkaar te debatteren en vooral door na vandaag buiten de Kamer mensen te enthousiasmeren voor de politiek. Dat is niet zozeer een kwestie van politieke regels, van kieswetten en van manieren waarop bestuurders worden gekozen, maar vooral een kwestie van politieke taal en politieke overtuiging.

□

De heer **Schuyter** (D66): Voorzitter. Een debat met nicotineverslaafden heeft na twee uur het nadeel dat bijna niemand meer luistert, maar ik heb bij de interruptie begrepen dat dit mijn schuld is omdat ik indertijd voor de Tabakswet heb gestemd. Ik kon ook niet weten welke idioterie dat over ons zou afroepen. Mea culpa! Ik spreek ook namens de onafhankelijke senaatsfractie, voorzitter.

Als een na laatste spreker in de rij kun je de neiging hebben om je bij het hoofdstuk veiligheid ± dat is naast de modernisering van de overheid het thema voor vandaag ± te beperken tot de opmerking "wij zijn het met alle voorgaande sprekers eens". Immers, er is nauwelijks discussie over het feit dat de zorg om de veiligheid in de publieke en semi-publieke ruimte een kerntaak van de overheid is. Eigenlijk is de manier waarop de overheid die veiligheidsbescherming in maatregelen heeft om te zetten ook geen thema van grote politieke tegenstelling. Ieder goed voorstel wordt bestudeerd en op effectiviteit onderzocht en er is niemand die niet pleit voor strafoplegging aan hen die de veiligheid in gevaar brengen. Er kan enige discussie ontstaan over de hoeveelheid geld die men overheeft voor die kerntaak, maar als puntje bij paaltje komt, lopen ook daarover de meningen niet zo heel ver uiteen.

De vraag of de meeste maatregelen in relatie tot de inspanningen en de kosten wel voldoende effectief zijn, is eigenlijk nog het meest voor discussie vatbaar. Ik geef daarvan twee voorbeelden. Niemand twijfelt eraan dat agressiviteit een potentieel gevaarscriterium is voor de omgeving. Het is algemeen bekend dat veel agressiviteit wordt opgeroepen onder invloed van drugs. Het tegengaan van harddruggebruik is algemeen aanvaard beleid. Het bestrijden en het straffen van invoer van harddrugs is geen punt van discussie, maar de vraag is wel gerechtvaardigd of de energie die wordt aangewend om bolletjesslikkers te pakken, nu de beste manier is om dat doel te bereiken. Mijn fractie zou die energie liever zien aangewend om de grootschalige invoer te bestrijden. Zolang er partijen zijn die gecontroleerde afgifte van heroïne voor een beperkte aangewezen groep wensen tegen te houden,



## Schuyer

hebben zij iets uit te leggen bij het beleid op het speerpunt veiligheid en terrorisme.

Een ander voorbeeld is de roep in de politiek om meer blauw op straat. Van het bureau weg! Er zullen weinig mensen zijn die zo'n voornemen willen bestrijden. Om dat te bereiken is het wel nodig dat de politie wordt toegerust met de modernste technologie, want daarover beschikt de georganiseerde criminaliteit immers ook. Uitgaven aan computers en mobiele uitrusting om er contact mee te kunnen krijgen, is daarbij onontbeerlijk. Het is te gemakkelijk om daar populistisch over te doen. Kan de minister aangeven hoe het staat met de uitrusting van ons politieapparaat met moderne technologie? Is dat een speerpunt voor het komende beleid?

Ik begon met de opmerking dat er vermoedelijk brede consensus is over de noodzaak voor de overheid om veiligheid als beleidsdoelstelling te formuleren. Ik vermoed dat de meningen uiteen gaan lopen als ik de stelling betrek dat de overheid zelf vaak de oorzaak is van het ontstaan van agressiviteit, en daarmee dus van onveilige situaties. Van Tacitus is de uitspraak: "Hoe corrupter de staat, hoe meer wetten." Als dat waar zou zijn, komt Nederland er slecht op te staan. Toch zou het interessant zijn om te zien of de roep om deregulering naast de beleidsdoelstelling van administratieve vereenvoudiging ook niet voortkomt uit het gevoel dat minder regels ook minder agressie oproepen. Er is langzamerhand wel een gevoel ontstaan dat het stimuleren van bijvoorbeeld grote scholen te ver is doorgesloten. Wellicht wordt de regelgeving waarmee dit wordt gestimuleerd, afgebroken, zodat de stimulans om grote eenheden te maken wordt teruggedrongen.

Ook bij de woningbouw is het besef wel doorgedrongen dat te veel mensen op een kluitje niet goed is voor het handhaven van de veiligheid. De roep om de terugkeer van de conducteur in het openbaar vervoer en de conciërge in de school is nog niet algemeen, maar de tijd is wel voorbij dat degene die daarover begon, meewarig wordt aangekeken. Hier en daar komt zelfs de gedachte op dat er aandacht voor preventie moet komen, bijvoorbeeld door herstel van het jeugd- en jongerenwerk, door maatschappelijk werk of door voorlichting; niet met spotjes

van Postbus 51, maar door op lokatie aan de slag te gaan.

Ik noem een paar willekeurige voorbeelden en ik hoop dat daarmee als vanzelf de vraag opkomt: mooi allemaal, maar wat moet Binnenlandse Zaken daarmee? Dat is ook precies mijn bedoeling. Het vraagstuk veiligheid is naar de smaak van mijn fractie veel te veel een vraagstuk van rechtshandhaving bij Justitie en van politietaken bij Binnenlandse Zaken geworden. Het gaat om veel meer. Er zou een bewindspersoon moeten worden aangewezen met veiligheid in de portefeuille en een coördinerende en wellicht ook toetsende bevoegdheid; een lid van een toekomstig kernkabinet. Deze kan toetsen op de vraag of de regels de veiligheid dienen, of zij te handhaven zijn en of de menselijke maat in acht wordt genomen.

Als wij in het verleden zo iemand in de regering hadden gehad, waren wellicht de kinderrechter, de conducteur en de conciërge in de weegschaal gelegd tegenover het economisch aspect, en dan niet afgeschaft. En wellicht was dan ook onderkend dat de Tabakswet, daar heb je haar toch even, niet mag gelden voor de situatie dat mensen blijvend in een vervangende woonomgeving functioneren, zoals in de chronische psychiatrie. Het handhaven van de wet heeft daar rechtstreeks consequenties voor de veiligheid op straat, omdat mensen dan onherroepelijk terecht komen op de straat, waar zij grote risico's lopen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Heb ik het goed begrepen dat de heer Schuyer nu voor drie ministers van Binnenlandse Zaken pleit?

De heer **Schuyer** (D66): Nee, dat hebt u niet goed begrepen. Dan hebt u het niet goed verstaan, want ik heb gevraagd om een coördinerend bewindspersoon die veiligheid in de portefeuille heeft en de mogelijkheid heeft om de wetten van andere ministeries op veiligheid te toetsen. Dat mag wat mij betreft de minister van Binnenlandse Zaken zijn, maar je kunt ook afspreken dat het een ander is, zoals de minister van Justitie of van Integratie.

In het aardige boekje van oud-collega Peter Hoefnagels, Mensen, fraude en de staat, staan tientallen voorbeelden waarbij de

staat tot agressie aanzet of fraude bevordert. Op een aantal punten draaft de auteur door, maar het is belangrijk om het fenomeen te onderkennen, niet alleen omdat er dan tegen kan worden opgetreden, maar ook omdat wij ons dan bij uitstek op een terrein begeven waar de overheid iets vermag te bewerkstelligen.

Een ander aspect is of wij niet te veel van de overheid verwachten, zoals door meer sprekers is gezegd. Naar mijn overtuiging is dat wel het geval. Daarbij dient meteen te worden gesteld dat de overheid dit ook over zichzelf afroept door onvoldoende op de grenzen van het mogelijke te wijzen. Hier ligt een taak voor de bewindslieden van Binnenlandse Zaken. De overheid kan wel zorgen voor de menselijke maat in het onderwijs en daarmee de situatie creëren dat detectiepoortjes als absurd worden ervaren, maar de overheid kan niet voorkomen dat iemand moordt of schiet in scholen of op metrostations.

Er zijn nogal wat ministers die als persoon uitspraken doen die de suggestie wekken dat het aan anderen ligt dat het zo ver is gekomen, of ministers die stellen dat zij een rotschop zouden hebben uitgedeeld, als zij erbij waren geweest, of dat zij, als zij de schoolleiding waren geweest, een aangiftebeleid zouden ontwikkelen waardoor de uitwassen worden tegengegaan, en weer anderen die de doodstraf als meest geëigend middel naar boven halen.

Al deze uitspraken worden terecht als ongepast gekwalificeerd. Het is verstandiger om zich te concentreren op wetshandhaving, maar er dan ook op te letten dat in wetten niet al bij voorbaat het onmogelijke of het nauwelijks haalbare wordt geformuleerd. Een voorbeeld is hoe wij terrorisme gaan bestrijden. Heeft de overheid werkelijk ruime mogelijkheden daartoe?

Deze Kamer maakt terecht veel werk van de alarmerende rapportage van de Algemene Rekenkamer Tussen beleid en uitvoering. De heer Van Thijn wees er ook op. Er komt nog gelegenheid daarover te spreken. Maakt de regering zich eigenlijk wel druk over het gestelde in het rapport? In de ogen van mijn fractie heeft dit alles te maken met het onderwerp van vandaag. Ik hoor daarop graag de reactie van de minister.

## Schuyer

Het andere onderwerp dat bij dit beleidsdebat aandacht krijgt, is de modernisering van de overheid en de staatsrechtelijke hervormingen. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing verdient, ongeacht wat men precies van zijn voorstellen vindt, een compliment voor het tempo waarin hij op dit beleidsterrein te werk gaat. Daar is alle reden voor, als men op zich laat inwerken hoe lang bestuurlijke vernieuwing al op de agenda staat. Als er **AA**n terrein is waarop men een regeerperiode van vier jaar als kort en wellicht te kort ervaart, dan is dat hier wel. Vrijwel alle voorstellen uit het verleden konden niet worden gerealiseerd binnen vier jaar. Maar al te vaak betekende dit dat van uitstel afstel kwam. Mijn partij  $\pm$  dit is de enige zin die ik niet namens de OSF uitspreek  $\pm$  heeft er dan ook volledig begrip voor dat de minister binnen de regeerperiode een aantal onomkeerbare stappen wenst te zetten, zelfs als dat betekent dat de uitkomst nog niet de meest wenselijke is. Daarvoor kan dan in een volgende periode gezorgd worden.

Voorstellen voor de gekozen burgemeester en vernieuwing van het kiesstelsel zijn onderwerp van bespreking aan de overzijde. Mijn fractie heeft er op dit moment geen behoefte aan, daarop nu uitvoerig in te gaan. In het hoofdlijnenakkoord zijn afspraken gemaakt dat op beide terreinen ons conceptwetsvoorstellen zullen bereiken waarin daaraan vorm gegeven zal worden. Ik neem aan dat die afspraken door alle deelnemers aan het hoofdlijnenakkoord zullen worden nagekomen. In dat geval komt er nog meer dan genoeg gelegenheid, met de regering te spreken aan de hand van concrete voorstellen in deze Kamer.

Over een punt wil ik echter nu reeds een opmerking maken. Het betreft de voorstellen voor de vernieuwing van het kiesstelsel. De argumenten die worden gebruikt om een nieuw kiesstelsel te introduceren, zijn vooral overwegingen die te maken hebben met de relatie tussen kiezer en gekozene. De noodzaak daartoe zal mijn fractie bepaald niet ontkennen. Het kan bewerkstelligen dat het gezag van de politiek dat behoorlijk tanend is, kan worden verbeterd. Van even groot belang is het bewerkstelligen van stabiliteit in het openbaar bestuur. Het valt moeilijk te ontkennen dat vanaf 1989,

het jaar van de val van de Berlijnse muur met alle daaraan gepaard gaande consequenties, er sprake is van een instabiel politiek klimaat. Misschien kun je zelfs al wat verder teruggaan. Bram Peper heeft in zijn inaugurele rede Een dolend land daarbij uitvoerig de feiten geleverd. Nog nooit in de geschiedenis zijn de schommelingen in de kiezersvoorkeur zo groot. Er is geen enkel zicht op dat dit verandert. De oorzaken ervan zijn vermoedelijk voor een belangrijk deel buiten de politiek te zoeken. Toch is stabiliteit van het openbaar bestuur van eminent gewicht. Nederland kan zich niet steeds situaties permitteren waarin voor lange tijd de regeerbaarheid van het land onvoldoende is geborgd. Daarom zal mijn fractie het voorstel dat ons bereikt over het kiesstelsel mede daarop beoordelen. Ik hoor graag van de minister of hij dat met ons eens is en of hij in de te schrijven memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook dit thema wil behandelen.

Ik weersta de aanvechting om er op dit moment veel dieper op in te gaan. Ik beperk mij voor vandaag tot de nota die per brief van 1 december 2003 aan het parlement is aangeboden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Schuyer legt een verband tussen instabiliteit en het eventuele genuanceerde districtenstelsel dat ik niet kan volgen. Hij suggereert iets waar hij vervolgens niet op wil ingaan. Misschien wil hij vooruitlopend op dat debat dat alsnog wat meer expliciet doen.

De heer **Schuyer** (D66): Ik wil dat heel voorzichtig en heel globaal doen. Uit de kranten en de notities die ik gelezen heb, maak ik op dat men zich heel sterk concentreert op de band tussen kiezer en gekozene. Dat kan leiden tot een vorm van stabilisatie, omdat je bepaalde mensen langdurig vertrouwen geeft in een bepaalde regio. Je zou echter ook kunnen denken aan een kiesdrempel om op basis daarvan partijvorming, een senaat of een Tweede Kamer te creëren met een bepaalde massa ten opzichte van een bepaalde opvatting. Daar zou je aan kunnen denken. Ik zeg niet dat wij daar op voorhand voor zijn, maar het is een middel.

De heer **Van Raak** (SP): Je kunt het

ook omdraaien: hoe komt u erbij dat het systeem van de evenredige vertegenwoordiging in Nederland leidt tot een instabiel politiek klimaat?

De heer **Schuyer** (D66): Dat leid ik af uit de rest van Europa: Duitsland, Frankrijk en Engeland. Daar is vrijwel geen sprake van die situatie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zei dat er sinds de val van de muur in 1989 sprake is van instabiliteit. Peper heeft daar in zijn inaugurele rede de feiten voor geleverd. Als wij het hebben over het Nederlandse politieke systeem en over instabiliteit, kan ik mij natuurlijk de fase herinneren van twee jaar geleden.

De heer **Schuyer** (D66): Bijvoorbeeld; dat was het meest extreme geval.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, maar vindt u de vorming van het eerste paarse kabinet ook een bewijs van die instabiliteit?

De heer **Schuyer** (D66): Paars heeft het bijna acht jaar uitgehouden; dat scheelt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, maar is dat kabinet een bewijs van uw redenering dat er sinds 1989 in de Nederlandse politiek sprake is van instabiliteit?

De heer **Schuyer** (D66): Het huidige kabinet berust op 78 zetels; dat is buitengewoon smal en u zou wensen dat het nog iets minder werd.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is geen antwoord op mijn vraag.

De heer **Schuyer** (D66): Het is een voorbeeld. Er zijn nog wel meer voorbeelden te geven. Ten opzichte daarvan kun je moeilijk ontkennen dat er in de periode van de zestiger en zeventiger jaren en in het begin van de tachtiger jaren  $\pm$  rond 1984 of 1985 kwam de omslag  $\pm$  op basis van kiezerstrouw een heel stabiele situatie was. Die situatie hebben wij als D66 vrij fors bestreden, omdat je het op een gegeven moment ook onwenselijk moet vinden dat een christen-democratische partij langer regeert dan een communistische partij. Dat moet in dit land natuurlijk niet kunnen, maar dat is een heel ander hoofdstuk. Op dat moment

## Schuyer

krijg je een wisseling. Wij hebben echter recent meegemaakt dat wij twee jaar lang niet geregeerd werden. Dat kun je je in Europa alleen permitteren omdat wij weinig te vertellen hebben.

De heer **Van Raak** (SP): U refereert aan de opkomst van de LPF. Ik vind het jammer dat de afgevaardigde van die lijst niet aanwezig is. Daarom neem ik dit even voor mijn rekening; dat doe ik graag voor een collega. Ik wil even weten wat u nu precies bedoelt. Bedoelt u dat de LPF minder groot zou zijn geweest of juist groter als wij destijds een districtenstelsel hadden gehad? Wat is nou eigenlijk het probleem? U kunt twee dingen bedoelen, ten eerste dat de LPF dankzij een districtenstelsel minder groot zou zijn geweest, zodat wij dan een stabiele politiek zouden hebben gehad. Welke gevolgen zou dat echter hebben gehad voor de kloof tussen kiezers en gekozenen? De kiezers hebben bij een systeem van representatieve vertegenwoordiging, waarbij elke stem telt, immers de meest reële vertegenwoordiging in het parlement. Ten tweede kunt u bedoelen dat u via een districtenstelsel nieuwkomers buiten de deur wilt houden.

De heer **Schuyer** (D66): Ik begrijp wel dat u mij uitspraken wilt ontlokken, maar ik heb een paar vragen gesteld, zoekend naar een oplossing op basis van een feit dat lastig te ontkennen valt, namelijk dat er een geweldige mobiliteit is in het kiezerskorps. Dat leidt tot een instabiel politiek klimaat in het parlement. Als u dat niet weet of niet durft te erkennen, moet u de gegevens er maar even bij zoeken, want dan zult u dat zien.

De heer **Van Raak** (SP): Blijkbaar wilt u de opkomst van nieuwe, andere ideeën binnen de Nederlandse politiek bestrijden omdat die zouden leiden tot instabiliteit. Kunnen wij dat dan het beste doen door het kiessysteem te veranderen of door gewoon te debatteren?

De heer **Schuyer** (D66): Ik heb alleen maar gezegd dat een instabiel politiek klimaat leidt tot instabiliteit in regeringsvorming en het besturen van het land. Ik heb helemaal niets gezegd over het hebben van nieuwe ideeën. Dat is niet bij mij opgekomen en het is ook helemaal niet aan de

orde. Ik durf echter wel de stelling aan dat een districtenstelsel in een bepaalde vorm kan leiden tot een betere stabiliteit.

De heer **Van Raak** (SP): Moeten wij dan het kiessysteem aanpassen aan de wens om zo stabiel mogelijke regeringen te hebben? Dan lijkt mij een éénpartijsysteem wel zeer wenselijk. Of moeten wij ervoor zorgen dat er een regering is die een zo goed mogelijke afspiegeling is van de politieke verhoudingen in de samenleving?

De heer **Schuyer** (D66): Een éénpartijsysteem is een volstrekte karikatuur. Ik besef dat dit in uw kring nog weleens opkomt, maar op zichzelf heb ik het daar helemaal niet over gehad. Ik heb het over stabiliteit in het binnenlands bestuur en niet te ontkennen valt, als u wat over de grens kijkt en dan niet naar België, want dat zit met dezelfde problematiek, maar naar Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en inmiddels wellicht Italië, want daar zit de huidige regering ook alweer een tijdje, hoewel het voorheen ook niet zo'n fraai voorbeeld was en dat het kiessysteem in die landen wel degelijk iets te maken heeft met de vraag of er een stabiele positie in het parlement wordt gecreëerd. Elke opmerking dat dit een dictatuur zou zijn, of het teloor gaan van democratische principes zou betekenen, wijs ik verre van mij. Zoiets heb ik helemaal niet gezegd.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil graag dat u uitlegt waarom u denkt dat mijn partij streeft naar een éénpartijstelsel. Ik vind dat wel een zware beschuldiging.

De heer **Schuyer** (D66): Ik beschuldiging u helemaal niet, maar zeg alleen dat die gedachte misschien weleens op kan komen bij uw partij. Dat ontleen ik ook aan een historische situatie.

In de nota over de andere overheid wordt terecht verwezen naar de mooie studie van de WRR over de toekomst van de Nederlandse rechtsstaat. Bij de vormgeving van die andere overheid behoort het uitgangspunt van de rechtsstaat uiteraard niet ter discussie te staan. Als wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid zich noodzakelijk aandient en mijn

fractie deelt dat oordeel van de regering en dan zijn met name transparantie en duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor burgers van groot gewicht. Het is opmerkelijk dat noch de WRR, noch de regering daarbij aandacht besteedt aan de rol van de media en de grote veranderingen die daar ook zijn opgetreden, vanlezende naar auditieve naar visuele bronnen. Een recent onderzoek laat zien dat de bevolking gemiddeld een kwartier aan de krant besteedt en ongeveer drie uur naar de televisie kijkt, en die ontwikkeling is nog niet voltooid. Dat stelt geheel andere eisen, bijvoorbeeld bij de noodzaak dat overheids-handelen transparant is. Mijn fractie vraagt daar aandacht voor. Hoewel het vanzelfsprekend behoort te zijn, is het misschien met het oog op de tijdgeest toch wel zinvol om te stellen dat een volstrekt vrije pers daarbij uitgangspunt hoort te zijn.

Ook al delen wij de opvatting dat de overheid zich bescheiden heeft op te stellen waar het gaat om wat zij kan, dat wil allerm minst zeggen dat de overheid naast een sterk ontwikkelde civil society ook niet zelf sterk behoort te zijn in de rechtshandhaving, in het waarborgen van de toegankelijkheid van voorzieningen, in de bewaking van kwaliteit en in het aanspreken op verantwoordelijkheid. Het is voor mijn fractie onvoldoende duidelijk op welke wijze deze aspecten ook geborgd worden.

Ik geef maar eens een paar voorbeelden die niet elke dag aan de orde zijn. Een uiterst gênante vertoning is langzamerhand het gehannes met het grondwater. Hele wijken, zowel nieuwbouw als bestaande bouw, worden op dit punt met een dagelijkse ergernis geconfronteerd. Wat daarbij het storendst is, is dat geen enkel overheidsorgaan zich er verantwoordelijk voor voelt: de gemeente niet, het waterschap niet, de provincie niet en het rijk niet. De bereikbaarheid van hele gebieden met openbaar vervoer staat fors onder kritiek. De privatisering op zichzelf is daar de oorzaak niet van, maar wel het ontbreken van regels over de onrendabele lijnen. In een land als Zwitserland is elk gehucht ongeveer tenminste één keer per twee uur te bereiken, terwijl dat vervoer al jaren in private handen is. In Nederland kan het voorkomen dat zelfs een ziekenhuis op zondag tot één uur niet te bereiken is, met alle conse-

## Schuyer

quenties voor het personeel. In de nota wordt terecht gesteld dat de burger de overheid als een eenheid ziet. Is de minister zich bewust dat dit ook een misschien wel in de eerste plaats betekent dat het falen van andere overheidsorganen dan het Rijk en het falen van aan de overheid gelieerde organen, bijvoorbeeld in het onderwijs en de zorg, afstralen op de rijksoverheid? Betekent dat dan toch niet dat er een zeer zorgvuldige afweging gemaakt dient te worden binnen welke kaders instituties hebben te opereren? Is het binnen dit gezichtspunt wel zo verstandig om het verminderen van regels met 25% als uitgangspunt te nemen, zonder dat er enige aanwijzing is dat dit mogelijk is zonder ongelukken? Nog afgezien van de zeer terechte opmerking in het WRR-rapport over het Europese aspect inzake die regelgeving.

Het is misschien tijd om te stellen dat mijn fractie wellicht vragen en opmerkingen bij de nota plaatst, maar dat dat niets afdoet aan onze waardering voor de nota en de constatering dat er wel degelijk veel moet veranderen. De opmerking dat ons land de grootste non-profitsector kent die wordt betaald uit algemene middelen en de opmerking over de inderdaad aanwezige subsidieverslaving laten zien dat er iets moet veranderen, al was het alleen maar vanwege de voortgaande globalisering en de betaalbaarheid op lange termijn.

In de nota wordt ruim ingezet op de ontwikkeling op het internet. In 2007 zou 65% van de publieke dienstverlening kunnen plaatsvinden op internet. Van belang hierbij is het begrip "kunnen". Ervaring leert namelijk dat het bij dit type ontwikkelingen al snel zo is dat het exclusief wordt. Op zichzelf ± kijk maar naar de knipselkranten die verdwijnen ± is daar in een wat verder weg liggende toekomst geen bezwaar tegen. Maar nu dient de overheid zich rekenschap te geven van de vergrijzing van de bevolking. Het is de vraag of die vergrijzende bevolking zo'n snelle ontwikkeling wel kan bijhouden. Ziet de minister dit ook als een probleem?

In de nota wordt gesteld dat publieke sturing via de aanbodzijde tegen de grenzen van haar mogelijkheden aan loopt; maatwerk en regulering staan haaks op elkaar. Mijn fractie onderschrijft het eerste deel van die zin. Of maatwerk en

regulering haaks op elkaar staan, hangt af van wat de regulering precies behelst. Regulering voor toegankelijkheid en kwaliteit doen dat in ieder geval niet. Het is opvallend dat de voorbeelden van vraagsturing allemaal uit de zorg komen. Een dag of tien geleden opende het nieuws namelijk met de constatering dat het met die vraagsturing in de zorg ook niet op rolletjes loopt.

Vraagsturing is geen tovermiddel. Het succes ervan zal sterk afhangen van de vraag of mensen ook in staat zijn, voldoende voor zichzelf op te komen. Bij bijvoorbeeld de zorg voor verstandelijk gehandicapten loopt het goed, maar in de psychiatrie zijn de grenzen van het mogelijk snel zichtbaar. Ik noem onder meer de problematiek van de dak- en thuislozen en de drugsverslaafden. Voorkomen moet worden dat de vraagsturing de verantwoordelijkheid bij de overheid in brede zin weghaalt voor die groepen waarvoor de verantwoordelijkheid van de overheid hoort te blijven bestaan. In dit verband is het alarmerend dat onlangs bekend werd dat wij inmiddels 300.000 onverzekerden hebben. Deze mensen worden met een persoonsgebonden budget niet bereikt. Dat zouden wij overigens ook niet moeten willen. Ziet de minister de begrenzing van de vraagsturing ook?

Het is aan de vrije pers te danken dat wij de laatste jaren al op veel terreinen met prestatievergelijkingen worden geconfronteerd. Dat geldt voor het onderwijs en de zorg in het bijzonder. Het is een uitstekend voornemen om prestatievergelijkingen ook toe te passen op de prestaties van overheidsinstellingen. Wij verwachten ervan dat de achterblijvenden zich vervolgens extra inspanningen getroosten, zoals dat bijvoorbeeld is gebeurd na de ramp in Volendam ten aanzien van de brandweerverordeningen.

Het voornemen tot vermindering van het aantal departementen en het benoemen van kerndepartementen, het verminderen van het aantal ministers onder gelijktijdige uitbreiding van het aantal staatssecretarissen, kan een goede bijdrage leveren aan het stimuleren van de eenheid van het rijksbeleid. De noodzaak daartoe is evident. De gedachten zoals deze zijn verwoord, zijn ook niet van vandaag of gisteren. Zo er ~~aan~~ onderwerp is waarop geldt

dat dit moeilijk in een regeerperiode te realiseren is, dan is het toch wel dit. Dat is zorgwekkend omdat het aantal ministers en staatssecretarissen bij uitstek door alleen politieke omstandigheden wordt bepaald. Mogen wij van deze regering verwachten dat zij bij wijze van testament een visie publiceert op de vraag hoeveel en welke kerndepartementen er komen? In dit document zou tevens moeten worden ingegaan op het aantal beleidsspecifieke terreinen die weliswaar op een kerndepartement ressorteren, maar toch de speciale aandacht van een staatssecretaris behoeven. Een dergelijk testament is geen garantie dat de daarin voorgestelde aspecten ook in een volgende periode worden uitgevoerd, maar zonder dat is het zeker dat er niets van terecht zal komen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Moet ik politieke conclusies verbinden aan het feit dat de D66-fractie het kabinet al in 2004 oproept om met een politiek testament te komen?

De heer **Schuyer** (D66): Ik had die vraag al verwacht. Het zoeken naar kerndepartementen is dit jaar niet afgerond. U loopt al wat langer mee en u weet ook dat daar al een jaar of wat over wordt gesproken. Tot nu toe heeft dit tot niets geleid en het aantal ministers wordt zelfs uitgebreid al naar gelang de politieke situatie van dat moment. Als je serieus werk wilt maken van dit thema, moet je een keer een nota neerleggen waarvan je zeker weet dat je hem zelf niet kunt uitvoeren. Dat is wel duidelijk. Met zo'n nota geef je het onderwerp mee bij een volgende kabinetsformatie, zodat men kan zien of men er iets voor voelt. Als men de nota dan weggooit, weten wij zeker dat het nooit meer haalbaar is.

Tot slot heb ik nog enkele opmerkingen en vragen over een onderwerp dat impliciet iets te maken heeft met veiligheid, namelijk het grotestedenbeleid. Onder de twee paarse kabinetten waren bewindslieden weliswaar voortvarend bezig, maar daarbij bijzonder gehandicapt vanwege het ontbreken van een eigen budget. Ook nu heeft de minister die het grotestedenbeleid in portefeuille heeft, geen eigen middelen. Hij moet deze verwerven enerzijds van zijn collega op zijn departement en anderzijds van

## Schuyer

collega's op andere departementen. Mijn fractie is benieuwd of daar schot in zit en met name of de bewindsman die op Binnenlandse Zaken gaat over het Gemeentefonds, zijn verantwoordelijkheid op dit punt neemt als het gaat om toewijzing van middelen ten behoeve van het grotestedenbeleid. Wij horen graag welke voornemens op dat terrein bij de minister leven.

Wij wachten met belangstelling de beantwoording van de beide bewindslieden af. Nog twintig minuten en dan is er een rookpauze.



De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Als mededeling vooraf mag ik de opmerking maken dat ik in dit debat namens zowel de SGP-fractie als de ChristenUnie-fractie het woord mag voeren.

In de memorie van toelichting bij de begroting voor 2004 worden in het kader van de beleidsagenda paragrafen gewijd aan bestuurlijke vernieuwing en modernisering van de overheid. Wat onze bijdrage aan het debat over de begroting betreft zou ik mij vandaag willen beperken tot de tweede paragraaf, de modernisering van de overheid, al staat deze niet los van de eerste. Die eerste paragraaf opent, onder verwijzing naar het Hoofdlijnenakkoord, met de ambitieuze verklaring dat het kabinet de bestuurlijke vernieuwing met kracht ter hand zal nemen, daaraan de in mijn ogen van realiteitsbesef getuigende constatering toevoegend dat bestuurlijke vernieuwing al minstens drie decennia lang onderwerp van discussie is. Op de thema's "wijziging van het kiesstelsel" en "de gekozen burgemeester" zal ik thans evenwel niet ingaan. Over de ideeën van het kabinet wat betreft de modernisering van de overheid is inmiddels de in de begroting al aangekondigde kabinetsvisie en het Actieprogramma andere overheid (29362) aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 1 december 2003.

Zonder de Tweede Kamer voor de voeten te willen lopen, geeft het stuk mij aanleiding om enkele bemerkingen en vragen voor te leggen aan de duo-minister, zoals ik hem maar even noem, in het kabinet die in het bijzonder is belast met bestuurlijke vernieuwing. Hij is de ondertekenaar van het stuk dat ik noemde. Ik sluit

mij aan bij de vraag van de heer Van Thijn of dit thema door beide ministers wordt gedragen. Er bestaat mijns inziens een vrij nauwe relatie tussen dit stuk en het kabinetsstandpunt "Rechtsstaat en rechtsorde", dat bij brief van 27 oktober 2003 (29279) door de minister-president in reactie op het WRR-rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat" werd aangeboden.

Om te beginnen wil ik graag waardering uitspreken voor het feit dat het kabinet met een goed leesbaar stuk is gekomen dat blijk geeft van fundamentele bezinning op een aantal wezenlijke knelpunten die zich in de openbare sector manifesteren. Wij vinden het ook positief dat het actieprogramma wat de vier zogenoemde actielijnen betreft een scherp tijdspad voor de eerste stap en een duidelijke aanwijzing van de verantwoordelijkheden binnen het kabinet of de ambtelijke dienst bevat. Dat geeft enige hoop dat het moderniseringsproces niet een stil en spoedig einde vindt.

Onze waardering beperkt zich niet tot de analyse van de problemen, maar strekt zich ook uit tot een aantal doelstellingen, zoals het terugdringen van de bureaucratie en de regelzucht en zeker ook tot concrete punten als het verminderen van de administratieve lasten met 25% in 2006, of dit nu realistisch is of niet. Wij hebben ook waardering voor het concrete punt inzake de sanering van specifieke uitkeringen aan gemeenten. Anderzijds treffen wij ideeën en gedachten aan, zoals die over zelfsturing en zelfcontrole, die bij ons de nodige vragen oproepen.

Wij willen het echter bij deze gelegenheid niet zozeer over concrete actiepunten hebben als wel over uitgangspunten en vooronderstellingen die aan de kabinetsvisie ten grondslag liggen. De leidraad voor mijn bijdrage aan dit debat wordt gevormd door de woorden vertrouwen, verantwoordelijkheid en verwachtingen. Dat zijn de drie v's. Conform de inleiding van het Hoofdlijnenakkoord geeft de kabinetsvisie weer dat de modernisering in de eerste plaats moet worden gezocht in een wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid. Dat is de leidende gedachte en in dat verband komen dan onder meer de vergroting van de verantwoordelijkheid van

de burger en de invulling van het nieuwe burgerschap alsmede het terugtreden en de reorganisatie van de overheid aan de orde. Dit tezamen moet leiden tot meer gelijkwaardige verhoudingen tussen een beter presterende overheid en de mondige, zelfredzame en politiek betrokken burger.

In het Sociaal en Cultureel Rapport 2002 staat op pagina 213 het volgende citaat: "De door de overheid geleverde prestaties zijn en blijven het ijkpunt voor de burger, en zullen dat naar verwachting in steeds sterkere mate worden: op die prestaties beoordeelt de burger de overheid en baseert hij zijn vertrouwen." Deze conclusie zullen wij als een gegeven moeten accepteren waarbij ik richting het Sociaal en Cultureel Planbureau nog wel de kanttekening zou willen maken dat het niet gaat om macro-cijfermatige, maar om tastbare en aantoonbare resultaten, dus maatschappelijke effecten. Die laatste zijn immers voor de microsituatie ± en dus voor het vertrouwen van de burger ± van belang, meer dan welke macrocijfers ook.

Ik denk dat het ongeveer een jaar geleden is dat in de bijlage van de Volkskrant de overheid verantwoordelijk werd gesteld voor de torenhoge hypotheek die burgers zijn aangegaan. "De overheid heeft er weinig aan gedaan om kopers op eventuele risico's te wijzen", zo luidde de conclusie. Met dit citaat wil ik illustreren dat het geschade vertrouwen van de burger in de overheid niet alleen afhankelijk is van het presteren van de overheid, maar ook van de verwachtingen die burgers van de overheid hebben. Het is immers nog maar de vraag of het de taak van de overheid is om burgers op de risico's van te hoge hypotheek te wijzen. De overheid moet daarom niet alleen beter presteren, maar ook reële verwachtingen van het overheidsoptreden creëren om zo het vertrouwen te versterken. Dat roept weer de vraag op of het principe van de vraagsturing bij de dienstverlening niet grote risico's in zich bergt door verwachtingen te creëren die achteraf niet reëel kunnen blijken te zijn.

In de relatie tussen politici en burgers is ten aanzien van die verwachtingen van die burger in zekere zin sprake van een verlamende paradox. Ik bedoel dit: een

## Holdijk

kabinet dat bijvoorbeeld wekelijks opiniepeilingen laat uitvoeren om te kijken of de bevolking het beleid nog volgt, wordt lafheid of karakterzwakte verweten. Politici daarentegen die met ambitieuze toekomstplannen komen, worden gezien als dromers die nog geloven in de maakbaarheid van de samenleving. Burgers vinden dat de overheid alles goed moet regelen, maar tevens dat zij zich niet met hen moet bemoeien: De overheid moet optreden en terugtreden. Een extra handicap is dat het politieke systeem in ons land in de laatste decennia hectischer en onvoorspelbaarder is geworden. Dat uit zich in het fenomeen van de hype waarbij een dramatische gebeurtenis een even emotionele als kortstondige opwindning veroorzaakt onder het publiek, in de media, maar ook in de politiek. De emotie kan zo snel om zich heen grijpen doordat instituties als politieke partijen, kranten en omroepen minder dan vroeger een matigende invloed uitoefenen, ja soms zelfs eerder escalierend werken. Er is daarom behoefte aan corrigerende, dempende en om met de heer Schuyer te spreken, maar dan in een andere zin om te stabiliserende en corrigerende systemen waarbinnen kwesties worden opgevangen en gepacificeerd. Als zodanig werkt het parlementaire systeem niet goed meer. Dat kan alleen maar leiden tot overspannen verwachtingen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Deelt u de analyse van de heer Schuyer dat ook van de invoering van een districtenstelsel een stabiliserend effect op de politieke verhoudingen, op het politieke klimaat uit kan gaan?

De heer **Holdijk** (SGP): Nee. In dat opzicht sluit ik mij niet bij hem aan. Ik ben het slechts in zoverre met hem eens dat in ons politieke bestel, systeem en klimaat behoefte is aan mechanismen die voorkomen dat op elk meer of minder opzienbarend of dramatisch feit door de politiek wordt gereageerd. Dat is mijns inziens een andere vorm van stabiliteit.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Aan welke mechanismen moet ik dan denken? Waaraan denkt u?

De heer **Holdijk** (SGP): Ik denk niet aan nieuwe mechanismen. Ik denk aan bestaande mechanismen, waarbij de politiek om de media

hebben hun eigen verantwoordelijkheid om zich bewust is van dit soort effecten en niet probeert iedere eendagsvlug te vangen en daarbij de media te betrekken. De politiek laat zich hierbij te snel van de wijs brengen door alle mogelijke incidenten, waarbij overigens onderscheid gemaakt kan worden tussen zaken van geen of van nauwelijks belang en zaken van groter belang. Dat besef ik natuurlijk ook wel. Wat ik echter waarneem om te zeggen is dat met name de Tweede Kamer wat dat betreft, in mijn ogen, niet het goede voorbeeld van een volksvertegenwoordiging geeft.

De heer **Van Raak** (SP): Denkt de heer Holdijk dat dit bereikt kan worden door stabiliserende systemen, door bijvoorbeeld nieuwe regels van parlementaire omgang? Of is dat toch iets dat meer te maken heeft met de terughoudendheid van de individuele politicus?

De heer **Holdijk** (SGP): U haalt mij bijna de woorden uit de mond. In reactie op de heer Platvoet zei ik al dat ik geen behoefte heb aan nieuwe mechanismen, ook niet aan nieuwe regels. Ik denk dat een vorm van wijze zelfbeperking en het steeds afzetten van incidenten tegen de grotere lijnen in de ontwikkeling al een heleboel onheil zou kunnen bedwingen.

Voorzitter. De roep om het leveren van meer prestaties is enerzijds begrijpelijk en er is ook reden toe, gezien bijvoorbeeld de tekorten in de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving; maar die roep doet mij anderzijds nog te veel aan een bedrijfsmatig opererende overheid denken. De overheid heeft een aantal taken te vervullen en verleent weliswaar publieke diensten aan burgers, maar daarmee is zij nog geen bedrijf en zijn burgers nog geen klanten. Er zijn en blijven verschillen in taken, verantwoordelijkheden en doelstelling tussen de overheid en een onderneming. Het voornaamste verschil bestaat hierin dat een onderneming zich richt op een bepaald product of dienstenpakket en op een bepaalde klant of klantensector. De overheid daarentegen richt zich op het belang van iedereen: het algemeen belang, zoals wij dat benoemen. Klant ben je vrijwillig, maar een staatsburger heeft niet te kiezen.

Het is weliswaar belangrijk te onderkennen dat de beoordeling van de prestaties van de overheid plaatsvindt op grond van de feitelijke output, maar aan een soort managementstaat hebben wij geen behoefte. Management, zo veroorloof ik mij als leek op te merken, is een vak op zich, waarbij nauwelijks op inhoud wordt gestuurd, zo wil het mij voorkomen. Het is een bezigheid die losstaat van het primaire proces. Bewezen is wel, dunkt mij, dat deze benadering funeste gevolgen kan hebben: ten eerste, mensen met kennis van zaken hebben geen of nauwelijks meer invloed op beleidsbeslissingen en, ten tweede, iedereen die over zekere capaciteiten beschikt of meent te beschikken, laat zijn vak zo snel mogelijk achter zich om zich naar het luchtledige van de manager te spoeden.

Wat ons land mijns inziens nodig heeft, op straffe van finale desintegratie van de publieke sector om te gaan met de over vanmiddag om, is een hereniging van vakkennis en carrièreperspectief, alsmede de herwaardering van specifieke kennis en bekwaamheid als vruchten van geduld, toewijding en bezinning om maar dit terzijde.

Belangrijker is om zich te realiseren dat resultaten van de overheid niet alleen afgemeten moeten worden aan doelmatigheid om te werk te gaan? om maar ook aan de eisen die de democratische rechtsstaat stelt: hoe werkt het? De overheid verkoopt heel veel diensten waar de samenleving als geheel mee is gediend, maar waar de individuele "cliënt" niet op zit te wachten: de belastingaanslag, de parkeerbon, de korting op de uitkering, de sluiting van een coffeeshop, de afbraak van een zonder vergunning gebouwde garage enz. Juist wanneer burger en overheid tegenover elkaar komen te staan, moet de kwaliteit van de rechtsstaat om te immers ook een "prestatie" van de overheid om te bewijzen. Als de overheid niet expliciet maakt waarop zij exclusief aanspreekbaar is, wordt er een voedingsbodemp gecreëerd voor ontevredenheid en afnemend vertrouwen, zo is mijn vrees.

Leidende gedachte van de kabinetsvisie is, als gezegd, een hervorming van de rolverdeling tussen burger en overheid. In dat verband vallen termen als civil society, burgerschap en gemeenschapszin, horizontaal en interactief

## Holdijk

bestuur. Het toedelen van een grotere verantwoordelijkheid aan burgers vraagt inderdaad om stimulering en versterking van burgerschap. Ik wil daarover een enkele opmerking maken.

Algemeen kiesrecht veronderstelt dat iedere volwassen burger in staat is een politiek verantwoord oordeel uit te spreken over de vraagstukken van algemeen belang die bij verkiezingen aan de orde zijn. In de kabinetsvisie wordt echter de stelling betrokken dat in een moderne democratie de betrokkenheid van de burger verder gaat dan de periodieke gang naar het stembureau. Eerlijkheidshalve wordt hieraan toegevoegd dat de overheid burgers niet in de waan mag brengen dat hun participatieruimte groter is dan feitelijk het geval is, terwijl omgekeerd van burgers respect voor de uitkomsten van het publieke besluitvormingsproces mag worden verwacht, ook in die gevallen dat zij het zelf met die uitkomst niet of niet geheel eens zijn. De kiezer zorgt voor de inputlegitimatie. Voor zover ik dat aan het stuk kan ontleen, gaat het bij de civil society vooral om de outputlegitimatie.

In de jaren negentig vond in de literatuur ook al een rehabilitatie plaats van het politiek burgerschap als publiek ambt, maar dat heeft geen praktisch-politieke effecten gehad. Burgerschap lijkt te zijn gereduceerd tot consumentisme, onder meer doordat de overheid impliciet de "u vraagt, wij draaien"-filosofie heeft gepropageerd. In het neoliberale klimaat is het calculerende burgerschap dominant geworden, ook op het terrein van de politiek en het publieke domein. Dat is niet verrassend en vreemd. Met als gevolg dat de Staat niet langer opgevat wordt als hoeder van de publieke zaak met een eigen status en verantwoordelijkheid, maar als een bedrijf met klanten waarin de overheidsbureaucratie zich organiseert en oriënteert naar het economisch model van het bedrijfsleven.

Het enige burgerschap dat voor zover ik zie in Nederland tot ontplooiing is gekomen, is het corporatieve of functionele burgerschap. Veel meer dan een electorale of kiezersdemocratie is Nederland een corporatieve democratie geworden, dat wil zeggen een politiek bestel waarin het maatschap-

pelijk draagvlak voor beleid voornamelijk wordt gezocht in steun bij betrokken maatschappelijke organisaties en waar verkiezingen slechts dienen om te voorzien in een formele democratische legitimatie voor politieke vertegenwoordigers, maar voor het voeren van beleid van weinig of geen betekenis. Zie het poldermodel!

Overigens voltrekt zich in mijn ogen een zorgwekkende erosie van het maatschappelijk middenveld. Denkt het kabinet deze ontwikkeling te kunnen keren? Is de civil society iets anders dan de gesecculariseerde opvolger van het maatschappelijk middenveld? Mevrouw Bemelmans merkte terecht op dat hier het begrip civil society op veel manieren wordt uitgelegd.

Langs welke weg denkt het kabinet te komen tot een opwaardering van het politiek burgerschap als publiek ambt? Als het om burgerschapsvorming gaat, is dat naar mijn mening de vraag en tegelijkertijd de opdracht.

Een van de middelen die in verband met het ontwikkelen van de civil society worden genoemd, is het bevorderen van interactief bestuur. Dat past, zo zegt het kabinet, bij de sterk veranderde wijze waarop burgers met gezag omgaan. Het komt tegemoet aan het idee van zelfbesturende burgers. De uitkomst van zelfbestuur is dan geen bevel of gebod, maar een overeenkomst, een covenant, een afspraak. Bij die filosofie zou ik voor zover er overheidstaken in het geding zijn toch wel enkele vraagtekens willen plaatsen. Is het geloof in het zelfsturend vermogen van de samenleving van onderaf niet even nadief als het geloof in de maakbaarheid van de samenleving van bovenaf? Is het althans mij wat anarchistisch aandoende idee dat er tussen burgers spontane coöperatie ontstaat zodra de staat zich terugtrekt ooit geloofwaardig geweest? Wordt niet voorbijgegaan aan de diepe conflicten en belangen tegenstellingen die aan elke samenleving eigen zijn en die slechts verzoend of opgelost kunnen worden, zoals de historische ervaring leert, indien er een geloofwaardige derde instantie is die tussen partijen bemiddelt en/of beslist en die bovendien over de gelegitimeerde machtsmiddelen beschikt om de waarborgen van de rechtsstaat te handhaven?

Daarom kan interactief bestuur mijns inziens alleen dan rechtsstatelijk gelegitimeerd worden, als er garanties zijn dat ook de belangen van derden, die niet aan de onderhandelingstafel zijn uitgenodigd of aanwezig zijn, toch worden behartigd en wanneer er bovendien een duidelijke verantwoordingsstructuur overeind blijft. Meer horizontaal bestuur zal daarom vermoedelijk ook meer verticale regulering vragen in de zin van kwalitatief goede procedures. In lijn met de politieke uitgangspunten van mijn partij merk ik op dat wij ons er goed van bewust moeten zijn dat tussen staat en individuele burgers nimmer sprake is van gelijkwaardigheid. Het kabinet doet dat niet; het spreekt over "meer gelijkwaardigheid". Er kan in mijn ogen hooguit sprake zijn van pseudo-wederkerigheid tussen staat en individuele burgers. Bovendien moet de verantwoordelijkheid die volksvertegenwoordigende organen hebben niet opzij worden gezet en niet tot een formaliteit verworden, zoals ik in de praktijk weleens signaleer.

Mijn beschouwing over de kabinetsvisie sluit ik af met een tweetal totaal andere concrete vragen bij de voorstellen tot modernisering. Een nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers zal ook financiële consequenties hebben. Zo zal bijvoorbeeld de subsidiëring van maatschappelijke organisaties teruggebracht en misschien zelfs afgebouwd worden. Leidt die beweging tot compensatie van overheidszijde in die zin dat burgers en indirect hun organisaties over meer vrije bestedingsruimte moeten kunnen beschikken? Ik kan mij voorstellen dat er minder financiële middelen via de overheid lopen, maar dat er een vorm van compensatie is waardoor dat particuliere initiatief, die civil society, zich kan ontwikkelen.

De tweede vraag die al lezend bij mij is opgekomen, wordt opgeroepen door de in het vooruitzicht gestelde reorganisatie en afslanking van de overheid, met name de centrale overheid. Welke personele consequenties kunnen daar naar een voorlopige schatting uit voortvloeien? In het vervolgtraject zullen deze aspecten ongetwijfeld aan de orde komen, maar ik moet vaststel-

## Holdijk

len dat het stuk thans over beide kwesties in alle talen zwijgt.

Onze fracties zien met belangstelling uit naar een reactie van het kabinet op onze beschouwingen en vragen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de vergadering tot na de dinerpauze te schorsen. Dat is tot 19.00 uur. Ik neem aan dat de ministers het tijdschema bekend is.

Minister **De Graaf**: Mijn collega en ik stellen het op prijs als wij onze antwoorden kunnen voorbereiden en op elkaar kunnen afstemmen en, net als de leden van deze Kamer, een maaltijd kunnen nuttigen. Een uur is dan misschien wel erg krap.

De **voorzitter**: Dan stel ik voor, de vergadering anderhalf uur te schorsen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.00 uur tot 19.30 uur geschorst.

Minister **Remkes**: Mevrouw de voorzitter. Door een paar geachte afgevaardigden is de vraag gesteld of de minister voor BVK en de minister van BZK op beide stellingen kunnen reageren. Wij hebben gekozen voor een ordentelijke taakverdeling en het kabinet probeert meestal met één mond te spreken. Datgene wat collega De Graaf zegt, zeg ik, en van het omgekeerde ga ik ook uit.

In dit kader zal ik mij beperken tot het thema veiligheid. Veiligheid, of liever het terugdringen van onveiligheid, is een van de belangrijkste kernthema's van dit kabinet en een niet ter discussie staande kerntaak van de overheid. Bij veel mensen in onze samenleving bestaat een gevoel van onbehagen. Dat wordt vaak veroorzaakt door zaken dichtbij huis, zoals overlast, rotzooi op straat, hangjongeren, en soms door een snelle verandering van de bevolkingssamenstelling in hun buurt of hun wijk, zodanig dat mensen in die eigen wijk soms zelf gevoelsmatig vreemdeling zijn geworden. Maar ook gebeurtenissen verder weg hebben invloed op dat gevoel: natuurgeweld, aanslagen, oorlogen, terroristische bedreigingen en onzekerheden die worden ervaren

als gevolg van internationalisering en globalisering.

Nationaal vertaald is er bij mensen onvrede over wat er aan de onveiligheidsgevoelens is en wordt gedaan. Dat wordt soms ook vertaald in onvrede over de eigen directe leefomgeving en afname van de sociale cohesie in buurten en wijken. Daar wees de heer Van Thijn terecht op. De politieke constatering die hij deed, deel ik met hem. Het kan zijn dat de politieke rust op en rond het Binnenhof weer is teruggekeerd, maar laten wij vooral niet de illusie hebben dat de gevoelens onder de bevolking waar vanmiddag over gesproken is, en waar ik het zelf net over had, weg zijn. Politici die dat denken, maken een cruciale fout.

Ik zal een niet limitatieve schets geven van een paar ontwikkelingen gedurende de afgelopen decennia die op zichzelf goed te verklaren zijn op grond van overwegingen van schaal en efficiency, maar die ook hebben geleid tot meer objectieve risico's voor de veiligheid van ons allen, en die ons veiligheidsgevoel in negatieve zin hebben beïnvloed. Het gaat dan om pinautomaten aan de openbare weg, een toegenomen evenementen- en feestcultuur, met meer alcoholgebruik en het gedogen van drugs, of een combinatie daarvan, met alle gevolgen van dien voor agressiviteit en geweld. Tegen de heer Schuyter zeg ik de irritaties over de Tabakswet even terzijde te laten. De beeldspraak sprak collega De Graaf en mij zeer aan, namelijk dat er verruiming nodig is voor degenen die blijvend in een vervangende woonomgeving verblijven. Dat zou ook kunnen gelden voor de leden van de Eerste Kamer op dinsdag.

Ik noem verder ongekende mobiliteitsgroei, beperkte controles in het openbaar vervoer, anonimiteit in winkels, terwijl vroeger de hulp achter de toonbank nog zelf de klant aan de benzinepomp bediende, globalisering met positieve zaken zoals nieuwe eetculturen, maar negatieve verschijnselen zoals illegalen, prostitutie door mensen van buitenlandse afkomst, vrouwenhandel, buitenlandse misdaadbendes en een oververtegenwoordiging van sommige allochtone bevolkingsgroepen in criminaliteitsstatistieken.

In de hele keten van het veiligheidsbeleid, te weten preventie, repressie, opsporing, vervolging, toezicht is het afgelopen jaar veel in

gang gezet, maar er moet ook nog veel gebeuren. De uitwerking van de doelstellingen van dit kabinet vergt een verdere afstemming van beleid en verantwoordelijkheden van maatregelen en afspraken. Er valt veel te verbeteren in de prestaties van de overheid in het algemeen. Collega De Graaf zal u daarover onderhouden.

Ik zet mij het volgend jaar in voor het verbeteren van het presterend vermogen van politie, brandweer en de andere veiligheidsorganisaties. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. Mijn aandacht is direct gericht op het maken van tempo voor zichtbare veranderingen en verbeteringen die op rijksniveau in gang moeten worden gezet. Verhoging van de prestaties betekent het werken aan meer doelmatigheid en efficiency bij de politie. In de regionale convenanten die het afgelopen jaar met alle politiekorpsen zijn gesloten en die allemaal zijn ondertekend, zijn daarover afspraken gemaakt.

Een aantal woordvoerders heeft verwezen naar het debat dat daarover heeft plaatsgevonden. Dat debat vond plaats tijdens het proces. Op zichzelf is het niet verwonderlijk dat korpsbeheerders en korpschefs zich publiekelijk uiten over hetgeen het kabinet aan voornemen heeft geuit en waarvoor de processen in gang zijn gezet. Ik pleeg vrijwel iedere maandag op werkbezoek te gaan. Ik spreek de regionale driehoeken. Ik kom daar niet meer de onvrede of het ongenoegen tegen waarover wij destijds in de krant hebben gelezen. Mij wordt verzekerd dat de regionale driehoeken in het algemeen met de middelen die men nu ter beschikking heeft, de doelstellingen vastgelegd in de convenanten haalbaar achten.

Ik voeg daar nog iets aan toe. Ik heb ook waargenomen dat een enkele korpsbeheerder na de ondertekening van de convenanten cynisch is. Daar heb ik geen enkel respect voor. Ik ben daar heel duidelijk over. De korpsbeheerders die dat doen, hadden het convenant niet moeten tekenen. Ik ga ervan uit dat volwassen bestuurders, en onze 25 korpsbeheerders zijn niet de minsten, er voor staan dat zij getekend hebben. Het is van tweeën een: of je neemt je handtekening zelf serieus, of je tekent niet. Van beide werelden het goede willen, gaat niet samen.



## Remkes

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil de minister vragen hoe vrijwillig het convenant is. Welke mogelijkheden hebben korpschefs om niet te tekenen? Mijn fractie heeft immers het idee dat het voor een korps financieel nadelig kan zijn om niet te tekenen.

Minister **Remkes**: Nee, dat is nooit als dreigement gebruikt. Het is dus in een fatsoenlijk bestuurlijk proces verlopen, natuurlijk wel met een inzet vanuit Den Haag. Zo hoort het volgens mij ook, want anders had u gezegd dat de minister totaal geen ambities heeft. Natuurlijk heeft een minister bepaalde ambities en natuurlijk zet hij die in zo'n traject in, maar er is nooit gedreigd met financiële sancties en er is ook goed geluisterd in dat hele proces.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mij gaat het niet zo zeer om deze of gene korpsbeheerder of korpschef. Ik heb een heel goed gedocumenteerd boek aangehaald waarin op basis van 25 interviews een algemene opinie is neergelegd, maar ook daar wil ik het niet over hebben. Ik wil het hebben over de systematiek die aan de prestatiecontracten en convenanten ten grondslag ligt. Gaat u daar nog op in?

Minister **Remkes**: Natuurlijk.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik doel op het verschil tussen de output en de outcome, dus tussen doelmatigheid en doeltreffendheid. Natuurlijk haalt iedereen zijn quotum aan bekeuringen. De politie is er nu wel achter dat dat niet zo moeilijk is.

Minister **Remkes**: Sterker nog: als de politie de veiligheidsketen vol wil laten lopen, dan gebeurt dat. Daarmee is de samenleving per saldo overigens niet automatisch veiliger gemaakt als er in de rest van de keten niets gebeurt; daarover zijn wij het eens.

Ook ik heb dat rapport natuurlijk gelezen, maar ik heb ook geconstateerd dat een aantal geïnterviewde korpschefs inmiddels ex-korpschefs zijn. Het beeld dat in het rapport "De blauwe bazen" wordt geschetst, geeft dus niet meer de actuele opvattingen van alle korpschefs weer. Daarom verwees ik juist naar de bezoeken die ik hier en daar breng. De geachte afgevaardigde van de SP-fractie verwees naar opvattingen

van de korpschef in Flevoland, maar daar hoor ik dat soort geluiden niet. Het is overigens een goed bestuurlijk gebruik dat ik zaken doe met de korpsbeheerders en niet met de korpschefs. Volgens mij moeten wij dat in de bestuurlijke verhoudingen voorlopig vooral zo houden.

Ik ben geen cijferfetisjist. Ik zie ook in dat dit strategisch gedrag kan uitlokken. Dat geldt niet alleen voor deze prestatieconvenanten, maar natuurlijk in het algemeen voor cijfermatige prestatieconvenanten. Ik zeg er ook iedere keer bij dat er door de korpsen vooral verstandig mee moet worden omgesprongen om juist dat soort effecten te vermijden, maar dat zal verwerkt moeten worden in hun eigen bedrijfsplannen. De heer Van Thijn kwalificeerde het als "gezochte prenten", maar dat willen wij natuurlijk allemaal niet, want dan bereiken wij de achterliggende doelstelling niet.

Het ging mij in dat proces in feite om twee doelstellingen. In de eerste plaats: zoek een moment waarop je een nieuw gevoel voor urgentie kunt creëren bij alle betrokken partners, in dit geval met name bij de politie, maar daarmee in het vervolgtraject ook bij de partners in de keten. In de tweede plaats ben ik het eens met de verkondigde stelling dat de overheid geen bedrijf is en dat burgers geen klanten zijn. Die notie zit bij mij altijd heel scherp tussen de oren. In bedrijfsmatige termen echter ± die kant zit er natuurlijk ook aan ± mag men op zichzelf van organisaties die overheidstaken uitvoeren, ook wel prestaties en het liefst meetbare prestaties verwachten, zeker nu de VBTB-systematiek in het hele overheidshandelen is geïncorporeerd. Tot dusver heb ik dat nooit weersproken gehoord in deze Kamer.

Er worden afspraken gemaakt over het aantal aan het openbaar ministerie aan te leveren zaken en over het aantal staandhoudingen. Daar valt overigens geen flitspaalregistratie of het natrekken van een kenteken onder. Verder staan er in de prestatieconvenanten ook kwalitatieve afspraken over de mate van beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie, en de mate van tevredenheid zoals die wordt gemeten onder de burgers. Daarnaast zijn er taakstellingen op het gebied van ziekteverzuim en doelmatigheid. Het eenzijdige beeld dat soms in de publiciteit wordt geschetst, is dus niet zonder meer in

overeenstemming met de werkelijkheid.

Ik heb er groot vertrouwen in dat de korpsen er met verstand mee om zullen springen. Natuurlijk heb ik de M-bijlage bij NRC Handelsblad goed gelezen, waarin individuen aan het woord worden gelaten. Een fatsoenlijke korpschef en een fatsoenlijke korpsbeheerder weten volgens mij het soort effecten dat in die bijlage is genoemd, wel te voorkomen. Ik deel dan ook niet de op voorhand geuite vrees.

Datzelfde geldt voor de CPB-commentaren die ik ook goed heb gelezen. Wij zouden niet goed bezig zijn als het hiertoe beperkt zou blijven, maar er wordt natuurlijk al gewerkt aan instrumenten als onderlinge visitatie en benchmarking, juist instrumenten waar het CPB voor pleit. Overigens blijken die CPB-commentaren bij goede lezing genuanceerder te zijn dan het geval lijkt te zijn in de publiciteit hierover.

Voor de beheersvraag geldt, wat mij betreft, in feite hetzelfde. Ook dat punt zet ik in lijn met de prestaties die ik wil bereiken bij de politieorganisatie. Naar mijn stellige overtuiging is daartoe een aanscherping van het beheer nodig. Binnenkort gaat een voorstel tot wijziging van de Politiewet naar de Raad van State. Met die wijziging wordt beoogd dat ik meer instrumenten krijg om doorzettingsmacht uit te oefenen op het terrein van het politiebeheer.

De heren Van Thijn en Van Raak hebben zich afgevraagd hoe het te rijmen valt dat de ene minister meer centraal wil regelen, terwijl de andere minister het adagium van decentralisatie huldigt. Er is hier sprake van een grote misvatting. Het concept van de andere overheid is niet het concept van automatisch meer decentralisatie over de hele linie. Als je nagaat wat er de afgelopen jaren met verantwoordelijkheden is gebeurd, kan de conclusie worden getrokken dat verantwoordelijkheden in een aantal opzichten zoekgeraakt of vervluchtigd zijn. Er zijn verantwoordelijkheden naar de Europese Unie gegaan, naar ZBO-achtige instituties, naar de markt en naar de medeoverheden, een proces dat vaak leidt tot grote irritaties bij burgers. Er zijn soms ook verantwoordelijkheden naar instanties gegaan die niet optimaal democratisch ingebed zijn. Ik reken daar ook de politieregio's toe. Mede

## Remkes

op grond van verschillende andere overwegingen durf ik te stellen dat daar wel degelijk een probleem ligt.

Via slordig plak- en knipwerk is een paar maanden geleden in de publiciteit gekomen dat het politiebesteding zal worden geëvalueerd. In de pers werd het jaartal 2006 genoemd, maar volgens het regeerakkoord zal die evaluatie in 2005 plaatsvinden. Het is overigens de meest normale zaak van de wereld dat je tien jaar na inwerking-treding terugkijkt hoe een wet in de praktijk heeft uitgewerkt en dat je beziet of varianten op een model een verbetering zouden kunnen zijn. Ik denk dat daar helemaal niets mis mee is.

Er zal dus ook worden gezien wat de voor- en nadelen zijn van een sterker nationaal beheer en hoe die zich verhouden tot de bestaande constructie. Dit proces moeten we op een zakelijk manier ingaan. Ik kan de Kamer verder verzekeren dat dit proces, dat deze zomer van start zal gaan en volgend jaar zomer zal worden afgerond, een zorgvuldig proces zal zijn. Vervolgens moeten er heldere politieke conclusies worden getrokken.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De minister zegt zich te baseren op een filosofie voor de moderne overheid, maar stelt tegelijkertijd dat de politie niet onder deze filosofie valt. Die zou daar niet onder vallen, omdat de modernisering van de overheid niet neerkomt op een keuze voor decentralisatie in plaats van centralisatie. Ik begrijp dat niet helemaal, omdat op tal van departementen is geconstateerd dat de verantwoordelijkheden voor de processen te hoog in de organisatie zijn gelegd. Beleid en uitvoering zijn met andere woorden uit elkaar gegroeid, omdat mensen op de werkvloer te weinig verantwoordelijkheden hadden. Bij het onderwijs gaf dat aanleiding tot de gedachte dat de autonomie van de instellingen moest worden vergroot en dat er binnen de instellingen meer ruimte moest komen voor het primaire proces. Waarom zou die gedachte voor de politieorganisatie niet opgaan?

De minister zegt verder dat hij alle vertrouwen heeft in het korpsbeheer, de korpschefs en de politieorganisaties, maar tegelijkertijd zegt hij ook dat een aanscherping van zijn beheersbevoegdheid onvermijdelijk

is. Uit die laatste opmerking moet ik toch wel afleiden dat u dat vertrouwen eigenlijk niet heeft?

Minister **Remkes**: Ik heb vertrouwen in de algemene processen. Ik moet als minister echter over de benodigde instrumenten beschikken als de veiligheid in hoge mate in gevaar is of kan komen en wanneer het internationale aanzien van Nederland in het geding kan komen.

Een ander belangrijk element hierbij is het sturingsmodel van het concern "De Nederlandse politie". Ik zal daar nu niet gedetailleerd op ingaan, omdat ik rekening moet houden met de bestuurlijke verhoudingen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): U lijkt wel een ouderwetse sociaal-democraat!

Minister **Remkes**: Uw verbazing is onterecht, want ik heb nooit de behoefte gehad om mij tegen alle waarden van de sociaal-democratie af te zetten. Er zijn namelijk sociaal-democratische waarden die uitstekend sporen met mijn opvattingen over liberalisme. Ik heb mij nooit aangetrokken gevoeld tot dergelijke overdreven vormen van polarisatie. Ik heb natuurlijk ook weleens sterk gepolariseerd, maar dat deed ik vooral, omdat ik het soms wel leuk vind om even "politiek te matten".

De heer **Van Thijn** (PvdA): U kiest uw uitgangspunt in de internationale reputatie van Nederland.

Minister **Remkes**: Nee.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik kies het uitgangspunt in de lokale inbedding van de politie in de buurten en straten. De basispolitiezorg is natuurlijk ook heel belangrijk.

Minister **Remkes**: Dat is ook de reden dat ik in het huis aan de overzijde de vier piketpalen heb geslagen zoals ik ze heb geslagen. U hebt dat ook gelezen. Wat mij betreft zijn dat randvoorwaarden voor het evaluatieproces. Ik heb totaal niet de behoefte om het beeld op het netvlies te hebben dat hier vanuit Den Haag precies bepaald kan worden wat de politie-inzet moet zijn in de haarvaten van de samenleving, namelijk die buurten en wijken. Dat zou ik echt illusoir vinden. Ook in

deze Kamer wil ik daarover geen misverstand laten bestaan.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Nou herken ik u weer!

Minister **Remkes**: Dat soort beelden heb ik niet. Er zijn echter wel bepaalde vraagtekens te plaatsen bij de wijze waarop de Nederlandse politie als concern bestuurd wordt. Als oud-korpsbeheerder heeft de heer Van Thijn daar waarschijnlijk ook bepaalde beelden bij. Ik vind dat je dat moet benoemen en daar vervolgens op een genuanceerde manier mee om moet gaan. De heer Van Thijn heeft verwezen naar een artikel van de heer Fasseur en een artikel van de heren Staal en Borghouts. Ik heb dat allemaal niet geschreven. Ook ik heb er met belangstelling kennis van genomen en soms dacht ik: dat zijn verstandige opmerkingen. Op een enkel onderdeel dacht ik er wat genuanceerder over. Laten wij eerst dat genuanceerde en bij het veld betrokken proces in gaan.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik deel uw relativering, want de laatste twee door u genoemde heren hebben nu heel andere zorgen. De heer Fasseur is buitengewoon serieus te nemen, want hij is de auteur, schepper en grondlegger van het huidige politiebesteding.

Minister **Remkes**: Ik begrijp dat de heer Van Thijn een soort instemmingsverklaring aflegt met het artikel dat de heer Fasseur heeft geschreven.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Nee, ik vind het een levensgevaarlijk artikel omdat ik hem zo serieus neem.

Minister **Remkes**: Ik zal dat in het verdere proces ook doen. Dat zeg ik hem toe.

Ik kom nu op de stelling die ik als volgt heb vertaald: minister De Graaf die de burgemeester wil aankleden, en minister Remkes die de burgemeester wil uitkleden. Daar kwam het kort gezegd op neer. Ter relativering maak ik de volgende opmerking. Het gaat om de 25 burgemeesters die het korpsbeheer hebben, en over 450 burgemeesters praten wij dus niet. Wij moeten niet doen alsof hier de algemene positie van burgemeesters aan de orde is. Wat mij betreft is het evident dat die

## Remkes

burgemeester ± één van die vier piketpalen ± gewoon het gezag over de politie houdt. Zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid zal wat mij en collega De Graaf betreft niet worden aangetast of uitgekleed. Met permissie, maar ik zie de tegenstelling niet. Wij zullen er in het komende proces zorgvuldig mee omspringen.

De heer Schuyer heeft een vraag gesteld over ICT. De ICT van de politie is een van de terreinen waarop de doorzettingsmacht waarover het zojuist ging wat mij betreft ook zal worden gebruikt. ICT en een adequate informatie-huishouding van de politie zijn middelen om het veiligheidsbeleid van dit kabinet verder vorm te geven. Daarbij kan worden gedacht aan de invoering van elektronische aangiftes, het elektronische proces-verbaal en een geïntegreerde meldkamer. Er kan ook worden gedacht aan de bundeling van voorzieningen voor de 26 politiekorpsen als onderdeel van meer shared services. Zij moeten samenwerken omdat het efficiënter en goedkoper is. Ook daar blijkt trouwens al uit dat de discussie over decentralisatie en centralisatie heel genuanceerd moet worden beschouwd. Het is geen zwart-witdiscussie.

Op het terrein van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk ICT-beleid, hebben de politiekorpsen en de Regieraad ICT Politie zeker resultaten geboekt. De cruciale fase van de implementatie van het gemeenschappelijke ICT-beleid is aangebroken. De ICT-vernieuwing bij de politie loopt namelijk achter op de planning. Ook daarom wil ik de sturing op ICT bij de politie verstevigen. Ik verwijs hierbij naar het feit dat wij op dit terrein regelmatig te maken hebben met rapporten van de Rekenkamer die de vinger op de zere plek leggen. Vanuit onze politieke verantwoordelijkheid moet er iets aan gebeuren. Ik zou het een ernstige politiek-bestuurlijke tekortkoming achten als wij daar niets aan zouden doen. Dat kan niet.

Ik ben er verheugd over dat ik onlangs met de korpsbeheerders overeenstemming heb bereikt over een aantal maatregelen op het terrein van de kosten, prioriteitsstelling en verdeling van de verantwoordelijkheden voor de sturing van ICT. Ook in deze organisatie moet, zoals in elke

organisatie, een keuze worden gemaakt en moeten prioriteiten worden gesteld. Als men dat niet doet, loopt het budgettair finaal uit de klauwen. Dat kunnen wij ons niet veroorloven. De vraag van de heer Schuyer was of het kabinet er een open oog heeft dat er via deze lijn ook slimmer en efficiënter kan worden gewerkt bij de politie. Het antwoord daarop is: ja.

In de bijdrage van de heer Van Thijn zat de suggestie dat het kabinet te veel aandacht aan repressie besteedt en te weinig aan preventie. Ik hecht eraan om nog eens te benadrukken dat er aandacht moet zijn voor de politiesterkte. Er moet meer blauw op straat, maar het blauw moet ook meer op straat via ICT en het wegnemen van het aantal administratieve werkzaamheden. Er moet opschaling van beheer in het OM en bij de politieketen plaatsvinden. Daarnaast moet een nationale recherche worden gevormd.

Het betekenisvol aanpakken van de overlast door veelplegers is door mij en door de minister van Justitie onder andere in het Veiligheidsprogramma aangemerkt als topprioriteit. De heer Platvoet vroeg in hoeverre het kabinet een aantal aanbevelingen uit het rapport van de WRR onderschrijft. Veelplegers en geweldsmisdrijven zijn in de afgelopen jaren in toenemende mate zorgen gaan baren. Deze zaken hebben wat ons betreft een zeer hoge prioriteit. Daar zal de komende jaren dus veel aandacht aan moeten worden besteed. De SP-fractie heeft enigszins zwart-wit denkend de vraag gesteld of detentie altijd een garantie is voor meer veiligheid. Dat is niet altijd zo. Dergelijke zwart-witbeelden kunnen er niet op worden nagehouden. Een ding weet ik wel: wij kunnen belangrijke winst boeken als wij de komende jaren in cijfermatige termen en in de veiligheidsbeleving, kijkende naar de aard van de criminaliteit in kwestie, belangrijke slagen maken in de aanpak van veelplegers en first offenders en als wij de delictgeoriënteerde benadering omzetten in een dadergeoriënteerde benadering. De veelplegers zijn overigens te onderscheiden in een aantal categorieën. Hier zal de komende tijd politiek-bestuurlijk veel aandacht naar uit gaan.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zei al in mijn eerste termijn dat er vijfen-

twintig jaar geleden weinig Nederlanders in de gevangenis zaten in vergelijking met andere Europese landen. Nu zijn dat er relatief veel. U wilt veelplegers aanpakken en first offenders. Dat is heel goed. Ik vraag mij wel af hoe het komt dat er steeds meer Nederlanders in de gevangenis belanden, maar Nederland niet veiliger wordt. Zijn wij Nederlanders slechter geworden? Zijn Amerikanen nog slechter? In Amerika zitten nog meer mensen in de gevangenis. Hoe verklaart de minister dat?

Minister **Remkes**: Ik heb om illusies weg te nemen aan het begin van mijn inleiding gewezen op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. De politiek moet de samenleving duidelijk maken dat nooit meer terug kan worden gegaan naar de jaren vijftig. Sindsdien hebben bepaalde ontwikkelingen de criminaliteit in verregaande mate bepaald. Zoals gezegd, heb ik niet de simpele notie dat de samenleving per definitie veiliger wordt naarmate er meer mensen worden opgesloten. Ik zal in economisch jargon vertalen wat ik bedoel: qua marginale opbrengsten kan er nog zeer veel gedaan worden aan de doelgroep veelplegers. Politiek-bestuurlijk en politoneel-justitieel zal hier zeer veel aandacht aan moeten worden besteed.

De heer **Van Raak** (SP): De minister heeft aan het begin van zijn inbreng zeer terecht geschetst dat bepaalde sociale verbanden in de samenleving aan erosie onderhevig zijn. Hoe komt dat? Is de minister het met mij eens dat er zeer veel moet worden geïnvesteerd in jeugdzorg en in het onderwijs, met name in het vmbo en dergelijke? Wil de minister met mij aan andere ministers in het kabinet vragen waarom de investeringen in de publieke sector achterblijven? Is dat niet de reden van de erosie van de sociale verbanden? Is uw kabinet daar niet verantwoordelijk voor?

Minister **Remkes**: Ik vraag mij in brede zin af of de investeringen in de publieke sector achterblijven. De cijfers bewijzen volgens mij het tegendeel. Ik zal openhartig zijn. Er wordt weleens onderschat dat welvaartsgroei een groei in de vraag naar publieke diensten tot gevolg heeft. Bij de komende prioriteitsstelling moeten wij zeer zorgvuldig afwegingen maken.

## Remkes

Ik kom nog terug op het thema jeugdzorg. Dat thema heeft te maken met veelplegers en first offenders. Wat in de jeugdzorg aan de hand is, ligt niet aan de financiële prioriteitsstelling. In de jeugdzorg zijn de keten en de samenwerking niet goed op orde op lokaal bestuursniveau. Er is iets mis met de lokale regie aan de basis. De jeugdzorg moet dus beter worden georganiseerd. Volgens mij moet dat eerst gebeuren, voordat je daar eventueel weer veel extra geld in pompt.

De heer **Van Raak** (SP): In het onderwijs bijvoorbeeld blijven wij in Europees opzicht heel erg achter. Ik heb uw collega van Onderwijs weleens voorgerekend dat wij nog 3 mld te goed hebben. In het vmbo bijvoorbeeld moet ook geïnvesteerd worden.

Minister **Remkes**: Daar heb ik natuurlijk ook allerlei opvattingen over, maar volgens mij moet u daarvoor eerst en primair mijn collega van Onderwijs bevragen. Als u mij evenwel vraagt welke noties in de komende tijd in dat opzicht op het netvlies horen te staan, wijs ik op het volgende. Mijs inziens hoort de discussie dan te gaan over de schaalgrootte en de vraag of je binnen een grote schaal ook wat kleinere verbanden kunt organiseren. Voorts hoort de discussie te gaan over de vraag of misschien weer wat meer elementen van ambachtelijkheid in het vmbo kunnen worden gebracht, opdat mensen zich er, zowel van de kant van de samenleving als van de kant van de leerlingen die dit onderwijs volgen, weer beter thuis voelen. Daar hoort het debat over te gaan en dat is niet altijd een debat dat gaat over extra geld.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb in eerste instantie niet over de politie gesproken, maar nu de minister zo nadrukkelijk zegt in de bestrijding van de onveiligheid van een delictgeoriënteerde benadering naar een dadergeoriënteerde benadering te willen gaan, komt bij mij de vraag op welke relatie er is met de prestatiecontracten van de politie. Wanneer presteer je nu goed: is dit als je een veelpleger bij wijze van spreken achter de tralies zet? Of presteer je beter als je tien delicten van hem kunt registreren?

Minister **Remkes**: In de prestatiecontracten is het thema veelplegers een belangrijke prioriteit. Het is daar een onderdeel van en dat is heel bewust gekozen, juist om in lijn met het veiligheidsprogramma, waarin veelplegers een belangrijke prioriteit hebben, die vertaalslag te maken. Dat proces is op dit moment bij het overgrote deel van de korpsen gaande. Zonder te willen zeggen dat wie dan ook zich hiervoor op de borst kan slaan, constateer ik dat dit wel werkt. Dat is toch ook een beweging die je inzet in de richting van de korpsen. Een aantal korpsen hoefde daar trouwens niet van overtuigd te worden, want het zat er al behoorlijk tussen de oren.

Voorzitter. Ik zeg erbij dat de uitbreiding van heroïne-experimenten in de grote steden wat mij betreft een steun in de rug zou zijn voor het veiligheidsbeleid. Daarover zullen wij de komende tijd nog in het kabinet met elkaar komen te spreken. Te dien aanzien is een evaluatie afgesproken, maar ik heb er politiek-bestuurlijk behoefte aan om dat hier maar eens in alle duidelijkheid aan te geven.

Dit raakt aldus ook aan de grote steden en met de grote steden ± collega De Graaf zal daar straks nader op ingaan ± worden in het kader van het veiligheidsprogramma zo mogelijk ook dit jaar nieuwe afspraken gemaakt. Het is de bedoeling dat deze afspraken over veiligheid worden ondergebracht in een aparte pijler voor veiligheid ± naast de sociale, fysieke en economische pijlers. Dat betreft bijvoorbeeld ook afspraken om de kwantiteit en de kwaliteit in de maatschappelijke opvang naar een hoger niveau te tillen.

De veiligheid op scholen is door het tragische incident op het Terra College een zeer actueel thema geworden. De inspanningen die leerkrachten en het management van scholen daarvoor al hebben verricht, zijn gigantisch, maar naar mijn mening zijn wij er niet met technische maatregelen zoals poortjes en camera's. Wij moeten met z'n allen investeren in preventieve maatregelen, in vroegtijdige signalering van mogelijke probleemgevallen en in actief jeugdbeleid. Samen met de minister van Justitie richt ik dit jaar het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid op. Dit centrum ondersteunt gemeenten en private partijen. Het MKB is ook een

belangrijke partner bij het implementeren van integraal veiligheidsbeleid, dus ook als het gaat om de regievoering op de lokale werkvloer.

Ik heb de inzet van de rijksoverheid en de lokale besturen genoemd. Vaak wordt, als gevolg van het ontstaan van onveiligheid, in de richting van de overheid gekeken en in het bijzonder naar de politie. Is dat in alle gevallen wel terecht? De vraag naar politiezorg, naar zorg in het vervolg van de veiligheidsketen, lijkt in beginsel oneindig. Er kan dus nooit voor de volle 100% voldaan worden aan die vraag. Ook bij een toename van het huidige veiligheidsbudget zal er gekozen moeten worden! Wij moeten ons afvragen welke invloed de geschetste ontwikkelingen hebben op onze veiligheid, los van actuele incidenten. Wie dat doet, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de overheid nooit alleen de zorg voor veiligheid kan hebben en dat de politie altijd prioriteiten moet stellen, hoe moeilijk dat ook is uit te leggen. Men moet beseffen dat de politie het niet alleen kan, dat de veiligheidsketen het niet alleen kan en dat een klemmend beroep op de samenleving als geheel op zijn plaats is.

Naast de concrete acties zoals het realiseren van een reductie in criminaliteit en overlast en een doeltreffende en sluitende aanpak van bepaalde doelgroepen zoals veelplegers en risicjongeren, moeten wij ons de volgende meer fundamentele vraag stellen. Hoe willen wij dat de samenleving over vijf jaar tegen de politie aankijkt? Welke processen moeten wij daarvoor doorlopen, wetende dat cultuurveranderingen een lange adem vergen? Richtinggevende trefwoorden voor de politie zijn daarbij wat mij betreft: zorgvuldig, voorkomend, gezaghebbend, respectvol, integer, waar nodig optredend en normhandhavend, verantwoording aflegend aan de samenleving, overheden, burgers en bedrijfsleven. Bij de beantwoording van deze vraag moeten wij ons ook realiseren dat door de samenleving de afgelopen jaren nogal wat zaken bij de politie over de schutting zijn gegooid. Ik wijs in dit verband op de sociaal-psychiatrische hulpverlening en op het hulp bieden als de huissleutels vergeten zijn. Het is nodig en onontkoombaar dat de burgers duidelijk gemaakt wordt wat zij wel en niet van de politie kunnen

## Remkes

verwachten. In mijn ogen moet de politie ontlast worden van allerlei zorgtaken.

In het veiligheidsprogramma heeft het kabinet aangegeven dat de politie zich **m**eer moet richten op toezicht en opsporing. In het met de korpsen overeengekomen landelijk kader Nederlandse politie zijn hierover prestatieafspraken gemaakt. Ik heb reeds gezegd dat deze vorig jaar op korpsniveau zijn vertaald in regionale convenanten.

De hulpverlening is een wettelijke taak van de politie maar daarop wordt in de praktijk te vaak een beroep gedaan. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de politie een 24-uurs bereikbaarheid heeft gedurende zeven dagen per week. Daardoor moet zij vaak hulp bieden in gevallen waarvoor zij niet de meest geschikte instantie is. De politie moet zich in haar hulpverleningstaak beperken tot acute noodhulp. De capaciteit die daardoor vrij komt, kan worden ingezet bij de uitvoering van de kerntaken toezicht en opsporing. Dat betekent dat ook anderen taken op zich moeten nemen. Naar mijn opvatting dienen gemeentebesturen dat proces te faciliteren en te regisseren.

Veiligheid is dus **m**eer dan blauw! Het is ook rood en wit, dus ook brandweer en rampenbestrijding. Uitgangspunt van mijn beleid is dat iedereen die in Nederland woont en werkt een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het veilig houden en veilig maken van ons land. Om die verantwoordelijkheid te kunnen invullen, moeten burgers, bedrijven en besturen zich in de eerste plaats bewust zijn van de mogelijke risico's die zij lopen of zelf veroorzaken. Begin dit jaar is een veiligheidsbewustzijnsprogramma ingezet dat zich richt op het beïnvloeden van gedrag. Het eerste onderwerp dat aan de orde is, is brandveiligheid. Het Nationaal voorlichtingsprogramma brandveiligheid richt zich op bewustwording en op het nemen van eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandpreventie. De campagne hierover op de televisie is kort geleden van start gegaan.

Bewustzijn alleen is overigens niet voldoende. Branden, ongevallen en rampen zullen zich altijd blijven voordoen. Voor die situaties moeten besturen en hulpverleningsdiensten goed zijn voorbereid. Coördinatie en besluitvorming zijn bij rampen van

levensbelang; die moeten dus goed zijn ingestudeerd. Dat gaat het beste als de gebiedsindeling van de betrokken diensten overeenkomen. Die situatie zal met enkele uitzonderingen eind 2004 zijn bereikt.

Het is nodig ook de vrijblijvendheid van de besluitvorming bij de voorbereiding op rampen terug te dringen. Ik werk toe naar **e**n bestuur voor de meest betrokken diensten. De eerste stap daarbij is het fuseren van de besturen van de brandweer en de regio's voor geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Het is de uitdaging te zoeken naar oplossingen die recht doen aan zowel slagvaardigheid als democratisch gehalte. De Raad voor het openbaar bestuur heeft in zijn advies over de veiligheidsregio's "Veiligheid op niveau" terecht hierop gewezen. Deze twee elementen zijn leidend bij het ontwerpen van veranderingen.

Verder is het nodig dat een meer eenduidige organisatie voor de rampenbestrijding ontstaat die beter en sneller gezamenlijk kan optreden. Daarbij is het noodzakelijk om de schaal waarop beheer en uitvoering zijn georganiseerd meer te harmoniseren. Voor de brandweer betekent dit verdergaande regionalisering, waarbij het gezag bij het lokale bestuur blijft. Een grotere slagkracht is hierbij het leidende principe. In 2004 zal het kabinet deze uitgangspunten uitwerken en aan het parlement ter beoordeling voorleggen. Het zal u tegen deze achtergrond niet verbazen dat ik het zeer op prijs stel als de Kamer de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding op korte termijn ter behandeling op de agenda kan zetten.

Ik wil graag met u een stapje verder gaan in het denken over veiligheid en de vraag wat wij voor de zorg voor meer veiligheid moeten en kunnen doen. Nu de uitvoering van de veiligheidsprogramma's zoals "Naar een veiliger samenleving" en "Bewust veiliger" gaande is, is het van belang verder en breder te kijken. Wij leven in een samenleving waarin meerdere veiligheidsrisico's te identificeren zijn: naast overlast en criminaliteit ook dreiging van terrorisme, vervoer van gevaarlijke stoffen en wateroverlast als gevolg van extreme weersituaties, om maar enkele voorbeelden te noemen. Dat vergt een overheid die snel, duidelijk, krachtadig en consequent kan

reageren op wat er gebeurt of staat te gebeuren. Regeren is in dat opzicht met recht vooruitzien. Dat vergt flexibiliteit en communicatie. De aanpak van potentiële onveiligheid vraagt om samenwerking en onderlinge samenhang.

De overheid is ook in dit opzicht niet alleen aan zet. Burger en bedrijf zijn dat evenzeer. Ook zij hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het borgen van de veiligheid in ons land. De in breder verband gevoerde discussie wat van de overheid en wat van de maatschappij mag worden verlangd, is op zijn plaats. Waar de grenzen van die verantwoordelijkheid worden bepaald en vastgelegd, moet dan natuurlijk duidelijk worden gemaakt. Ook moet duidelijk worden gemaakt wat niet wordt gedaan. De heren Van Heukelum en Schuyer hebben juist opmerkingen gemaakt over het verwachtingenmanagement. De heer Van Heukelum heeft gevraagd waar de kloof nu aan te wijten is. Dat staat nog los van het feit dat volgens mij ooit bij de keuze voor onze representatieve democratie wilens en wetens is gekozen voor een kloof; ik kijk er maar wat simpel naar. Dat kun je vervolgens ook in heel negatieve termen beschrijven. Verwachtingenmanagement in de richting van de samenleving is en hoort echter een belangrijke kern in het debat te zijn. De samenleving verwacht nu weleens dat de overheid verzekeraar is van alle slechte risico's. Men gaat bungeejumpen, maar als het touwtje knapt, heeft de overheid het gedaan en mag de overheid daar verantwoordelijk voor gesteld worden. Daar horen dus veel scherpere lijnen in te worden getrokken. De overheid, maar ook de politieke bestuurders, dienen daarover veel actiever te communiceren.

De eigen verantwoordelijkheid van mensen heeft ook betrekking op de eigen verantwoordelijkheid van mensen in het publieke domein, als zij iets zien wat niet door de beugel kan. Ik zeg dit met een knipoog, mijnheer Schuyer. Daar kan dus ook bij horen dat burgers niet weglopen van fysieke ingrepen; proportioneel, zeker. Ik vind dat ook een verantwoordelijkheid voor politieke bestuurders. Het is een verantwoordelijkheid om aan de kaak te stellen dat wij in een samenleving van vrijblijvendheid terecht zijn gekomen waarbij men, als men dingen waarneemt, aan de kant gaat staan.

## Remkes

Volgens mij liggen die verantwoorde-lijkheden net even anders en hebben die ook nooit anders gelegen. Het is vervolgens aan de afzender om daar zijn eigen terminologie bij te kiezen, maar de mensen begrijpen het wel.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik weet dat de minister niet bedoelt op te roepen tot eigenrichting. Kan hij misschien aangeven waar de grens ligt tussen het nemen van eigen verantwoordelijkheid en te ver gaan?

Minister **Remkes**: Die grens heb ik in feite net aangegeven met de term "proportionaliteit". De afgelopen maanden is hierover ruimhartig van gedachten gewisseld. Als een grote kerel van 40, 50 jaar ziet dat in het publieke domein geweld wordt gepleegd en hij denkt dat hij de situatie fysiek wel aankan, heeft hij de verantwoordelijkheid om in de kraag te vatten of een schop onder het achterwerk te geven. Een mevrouw van 70 jaar kan dat niet, dus als zij zoiets waarneemt, doet zij er verstandig aan om heel snel 112 te bellen. Als iemand op de grond ligt, is het probleem inmiddels over en dan is het volstrekt buiten de orde om zo iemand nog eens even wat schoppen te geven. Die twee zijden zitten naar mijn mening aan die medaille. Ik heb de indruk dat wij daarover geen grote verschillen van mening meer hebben als wij hierover aan de hand van casuïstiek doorpraten. Ik vind dat een bewindspersoon of een politicus het tot zijn verantwoordelijkheid kan rekenen om daarover dingen te zeggen tegenover de samenleving, in alle nuances die er zijn. Dat zeg ik ook maar eens in deze Kamer.

De heer **Schuyer** (D66): Het volgende zeg ik ook met een knipoog, want zo was mijn opstelling ook bedoeld.

Ik ben het met de minister eens dat de norm vrij snel gesteld is als wij daarover praten. Toch wil ik hem bij één ding wel de spiegel voorhouden en dat is het aspect van het verwijt. Daar ging het om. Zodra er een verwijt is dat een ander dat niet heeft gedaan, kom je in een discussie die niet terecht is, denk ik.

Minister **Remkes**: Dat zat er bij mij ook niet bij, kan ik u zeggen. Dat kon ook absoluut niet in de berichtgeving gelezen worden, als u die terughaalt. Ik ben ook de laatste die dat op die

manier zou uitspreken, omdat ik mij de dilemma's die zich voordoen, heel goed kan voorstellen.

Als je praat over het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten, hoort daar ook bij dat je "nee" durft te verkopen. Dat zullen soms lastige en soms ook impopulaire keuzes zijn, maar daarmee zijn zij niet minder noodzakelijk. Ik leg liever de problemen op tafel om te proberen deze in samenspraak op te lossen, dan om de hete brij heen te lopen.

Ik heb zojuist al een opmerking gemaakt tegen de heer Van Heukelum. Ik zeg erbij dat het wat mij betreft niet het meest voor de hand ligt dat een liberaal met instemming de hooggeleerde heer Lolle Nauta citeert. Ik begrijp dat de heer Rosenthal dat in de fractie ook al heeft gezegd, maar misschien zie ik dat verkeerd.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Het gaat over de inhoud.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U was net nog zo positief over de sociaal-democraten.

Minister **Remkes**: Ik weet ook welke nuances er in de sociaal-democratie aanwezig zijn. Ik weet ook dat de hooggeleerde heer Nauta zich op een bepaalde vleugel van de sociaal-democratie bevindt.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Soms maken heel linkse mensen weleens heel wijze opmerkingen en dan citeer ik die ook.

Minister **Remkes**: Dat zal ik tot mij door laten dringen.

Vooruitzien betekent ook breder kijken. Veiligheid is meer dan politie, dat benadruk ik nog maar eens. In de Verenigde Staten wordt het bredere concept van veiligheid vervaard in de term "homeland security". Veiligheid is een complex maatschappelijk vraagstuk en vereist een integrale aanpak, ook in een internationale en vooral Europese context.

Het oude evenwicht tussen militaire en civiele verdediging dat wij kenden, is onder druk gezet door verschillende gebeurtenissen, zoals terroristische aanslagen en de oorlogen op de Balkan en in de Arabische wereld. Hiervoor is geen kant-en-klaar concept beschikbaar. Dat vraagt om een andere strategie bij grote bedreigingen van de samenleving.

Dit vraagt om een goede voorbereiding, waarmee nieuwe dreigingen kunnen worden gereduceerd en zo mogelijk voorkomen, en dit is een nieuwe impuls voor crisisbeheersing. Allereerst moeten wij in kaart brengen waar onze kwetsbaarheden en interdependencies zich bevinden. De steeds toenemende complexiteit van de samenleving, waarin verschillende vitale sectoren nauw met elkaar verwezen zijn, vormt een belangrijk uitgangspunt. Uitval of verstoring in de ene sector kan grote gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van productieprocessen in andere sectoren. Verschillende gebeurtenissen, zoals MKZ, vogelpest, de situatie in Irak en de aanhoudende droogte van de afgelopen zomer, hebben dit laten zien.

Inmiddels is duidelijk dat het definiëren en realiseren van een pakket maatregelen geen eenmalige activiteit is, maar dat het gaat om een continu beleidsproces. Structurele vervolmaking, monitoring en actualisering zijn van groot belang. Dat doen wij in het project bescherming vitale infrastructuur.

Een volgende stap is dat de overheid waar mogelijk probeert om crisis te voorkomen en dat er tijdig en adequaat wordt opgetreden, als zich onverhoopt toch een crisis voordoet. De samenleving is veranderd ten opzichte van vroeger. De overheidsprestaties krijgen in toenemende mate de aandacht van die samenleving en van beide Kamers van onze Staten-Generaal. Recente incidenten hebben aangetoond dat de risico's die de maatschappelijke orde bedreigen, anders zijn dan voorheen, dat rampen gecompliceerder zijn geworden, gezien de maatschappelijke effecten en dat zij steeds vaker uitmonden in crises.

Al deze ontwikkelingen vragen om bezinning op de samenwerking, de informatie-uitwisseling en de scenariovorming en om een meer presterend vermogen van de overheden in het kader van crisisbeheersing. De evaluatie van de crisisbeheersing die na een reeks van gebeurtenissen ter hand is genomen, heeft geleerd dat het publieke stelsel van crisisbeheersing aan herziening toe is. De kwaliteit van het stelsel wordt in grote mate bepaald door de aansluiting tussen de nationale en de decentrale organisatie. De organisa-

## Remkes

tie en coördinatie van crisisbeheersing hebben op dit moment vaak een te vrijblijvend karakter. Dat beperkt de mogelijkheden tot nationale sturing. De horizontale samenwerking tussen departementen en de verticale sturingsrelaties naar provincies, gemeenten en andere instanties dienen daarom te worden versterkt.

Daarbij gaat het niet alleen om overheden, maar zeker ook om het bedrijfsleven. Zo speelt in het bijzonder de vraag op welke wijze de overheid in tijden van crisis kan interveniëren in de besluitvorming bij bijvoorbeeld de elektriciteitsmaatschappijen, waterschappen, medeoverheid of de gezondheidszorg. Effectieve crisisbeheersing is hiermee zeer gediend. Om dat te bereiken, worden momenteel verschillende oplossingsrichtingen uitgewerkt. Dat moet dit jaar uitmonden in een nieuw beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007 met daaraan gekoppeld een actieprogramma.

De AIVD heeft een belangrijke rol aan de voorkant van dit nieuwe veiligheidsdenken. Verstoring in de voorfase is immers bij terrorisme belangrijker dan achteraf na de aanslag opsporen en vervolgen. Hierbij moet de vraag onder ogen worden gezien of de AIVD nog in alle opzichten kan voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen. In de afgelopen periode was zo af en toe te constateren dat er een gat zit tussen de verwachtingen en het wettelijk kader op basis waarvan de dienst zijn taken verricht.

Met dit in het achterhoofd vindt een bestuurlijke evaluatie van de AIVD plaats. De nieuwe uitdaging bij terrorismebestrijding plaatst ons voor nieuwe dilemma's. Dat geldt ook voor de aansluiting tussen de bevindingen van de AIVD in de uitoefening van zijn taken en die van het openbaar ministerie. Met name dat laatste levert rechtsstatelijke dilemma's op die in dit huis aan de orde zullen komen. Het gaat daarbij om het gebruik van de informatie van de AIVD in het strafrechtelijke traject. Het is reëel te veronderstellen dat dit aanleiding zal kunnen zijn om de bakens op het gebied van wetgeving te verzetten. Mijn collega van Justitie bij wie in dezen het voortouw ligt, werkt aan een voorstel.

De algemeen gevoelde wens voor meer zekerheid en veiligheid op dit

terrein kan om meer activiteiten van de AIVD vragen. Een succes in het verstoren wordt dan minder snel een falen bij de rechtbank. Ook dat is van belang voor het veiligheidsgevoel van de burger. Eerder heb ik aan de overzijde aangegeven dat in dit verband naar mijn mening een meer activistische rol van de overheid noodzakelijk is, dat de informatiepositie van de daartoe aangewezen diensten moet worden verstevigd en dat ook in bestuurlijk opzicht geïntervenieerd moet worden waar dat nodig is. De overheid, het bedrijfsleven en individuele burgers moeten hun eigen weerstandsvermogen dus vergroten omdat wij nu eenmaal niet meer leven in de wereld van voor 11 september 2001. Deze gedachte over de nieuwe vraagstukken inzake interne en externe veiligheid ± ofwel "homeland security" ± staan voor mij de komende tijd hoog op de politieke agenda.

Er resten nog een paar thema's die naast het thema "veiligheid" door de geachte afgevaardigden zijn aangesneden. De heer Van Raak bracht de sponsoring en de subsidies van de politieke partijen naar voren. Ik sta op het standpunt dat politieke partijen niet enkel afhankelijk kunnen zijn van subsidies van de staat. In die zin moeten politieke partijen naast contributies andere financieringsbronnen kunnen aanboren. Dit moet wel met een bepaalde mate en voldoende transparant geschieden. Ook daarover zijn wij het kennelijk eens. Politieke partijen moeten echter ook niet te afhankelijk zijn van giften. Er moet een evenwicht zijn. Meer geld voor politieke partijen acht ik wel acceptabel. Geld weigeren kan overigens altijd. Het kan gewoon teruggestort worden en dan zullen wij de bankrekening er keurig bij vermelden.

De heer **Van Raak** (SP): Wij hebben die opmerking vaker gekregen. Bij al die liberale partijen in deze Kamer ontstaat een heel apart idee van solidariteit. Daarbij wordt vergeten dat je solidariteit met z'n allen moet doen en dat je solidariteit niet in je eentje kunt doen. Als wij als SP de solidariteit in Nederland in ons eentje zouden kunnen dragen, zou de samenleving er misschien wat beter uit zien. Ik refereer aan een partijgenoot van de minister, die, als ik het mij goed herinner, in 1969 ± dus nog voordat de vergoedingen

van de overheid aan politieke partijen explosief toenamen; het was aan het begin van de periode waarin de partijfinanciering door de overheid ging toenemen ± zei: "Hoe hoger het bedrag wordt dat de overheid aan politieke partijen geeft, hoe minder de rechtvaardiging daarvoor is." Dat mechanisme is er de laatste jaren ingeslopen; er wordt telkens gezegd dat er geld bij moet, maar er wordt geen visie ontwikkeld op de functie van politieke partijen. Daar beschuldig ik de minister niet van, maar met name de politieke partijen. Vanuit die visie behoort het debat te beginnen; het behoort te eindigen met de financiering en niet andersom.

Minister **Remkes**: U mag ervan uitgaan dat in de wetgeving die ± daar ga ik gemakshalve maar even van uit ± ook deze Kamer zal bereiken, met name op de functie van politieke partijen zal worden ingegaan. Ook ik vind die motiveringsvraag immers heel belangrijk. Daaraan voeg ik, ook aan de hand van de actualiteit, het volgende toe. Ik vraag mij af en toe af hoe bijvoorbeeld de beloften van kandidaat-Kamerleden of andere bestuurders op lokaal en regionaal niveau om een bepaald percentage van hun inkomen na de verkiezingen af te staan aan de partij, zich verhouden tot de zuiveringseed die Kamerleden op basis van artikel 60 van de Grondwet afleggen. Een en ander zal ik binnenkort met de vertegenwoordigers van de politieke partijen bespreken, want daar zit wel een wringpunt.

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb een tip voor u: u moet contact opnemen met de voorzitter van de Tweede Kamer, een partijgenoot van u. Hij heeft dat laatst namelijk precies uitgezocht. Zoals er al jarenlang geen probleem is, blijkt er op dat punt ook nu geen enkel probleem te zijn.

Minister **Remkes**: Er is ò ò n simpele werkelijkheid: de voorzitter van de Tweede Kamer heeft zijn eigen verantwoordelijkheid, maar de minister van BZK heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. Aangezien ik af en toe hoor en merk dat het in de VVD niet helemaal gebruikelijk is om klakkeloos achter elkaar aan te lopen, wil ik die eigen verantwoordelijkheid ook maar nemen.

## Remkes

De heer **Van Raak** (SP): Daar nodig ik u van harte toe uit.

Minister **Remkes**: Uit een vraag van de heer Van Raak heb ik begrepen dat er kennelijk het beeld bestaat dat er 1,5 mld op het Gemeentefonds bezuinigd zou worden. Dat is niet aan de orde, want de algemene uitkering uit het Gemeentefonds gaat de komende jaren niet omlaag, maar omhoog. Als wij daar de inflatie, de bevolkingsgroei en dergelijke van aftrekken, zitten gemeenten op de nullijn. In deze tijd is dat niet onredelijk. Bij de overdracht van taken naar gemeenten neemt de omvang van sommige specifieke uitkeringen toe, maar als er specifieke taken verdwijnen, verdwijnt ook het budget. Op deze manier bewaakt het kabinet de ruimte voor gemeenten. In het jaarlijkse normeringsoverleg maken Rijk en gemeenten samen de stand van zaken op.

De heer **Van Raak** (SP): Kan de minister dan toelichten waarom op blz. 119 van de miljoenennota staat dat het Gemeentefonds in 2003 13,8 mld bedroeg en in 2004 12,2 mld zal bedragen?

Minister **Remkes**: Ik heb gesproken over de algemene uitkering. Ik heb de techniek verder niet in mijn hoofd, maar wellicht kan het antwoord in tweede termijn alsnog worden gegeven. Het beeld van 1,5 mld bezuiniging op het Gemeentefonds is in ieder geval niet juist.

Ten slotte, mevrouw de voorzitter, nog een paar opmerkingen over het beeld dat kennelijk bij sommige geachte afgevaardigden ± onder anderen de heer Van Thijn, maar ook de heer Van Raak ± bestaat over de bureaucratie bij de politie. Door de prestatieconvenanten zou die bureaucratie enorm toenemen. De gegevens die in dat opzicht nodig zijn, leveren geen extra administratieve inspanningen voor de politie op. Veel gegevens worden volgens vooraf vastgestelde definities betrokken uit landelijke systemen die worden onderhouden door andere instanties dan de politiekorpsen. Gedacht kan worden aan gegevens van het openbaar ministerie, het Centraal Justitieel Incassobureau en de politiemonitor bevolking, een BZK-enquête. Uitzondering hierop vormen de gegevens die nodig waren voor de prestatiebekostiging

over 2002, zoals in december 2003 bekend gemaakt. Omdat deze gegevens toen moesten worden betrokken van de 26 korpsen zelf, waren extra controleslagen nodig, zoals een accountantsverklaring en een audit op de informatievoorziening bij die korpsen. Dit gaf enige administratieve inspanning bij de korpsen in de vorm van een aanbiedingsbrief, een cijfermatige bijlage en een verantwoording over een bijdrage uit 2001. De bureaucratistische last kan echter nooit tot nul worden gereduceerd, omdat zowel de korpsen als ikzelf in verband met onze verantwoording en bedrijfsprocessen aan bepaalde administratieve verplichtingen moeten voldoen. In dit opzicht verschilt deze sector niet van bijvoorbeeld de commerciële sector, waarin bij het jaarverslag een accountantsverklaring moet worden gevoegd. Ook wil ik niet onderbelicht laten dat er vanuit het parlement ± niet in de eerste plaats deze Kamer, maar die aan de overzijde ± nogal wat vragen worden gesteld die een verantwoordingstraject vergen.

Er is bij mij zeer gerichte belangstelling voor vermindering van de administratieve lasten voor de politie. De resultaten van een interdepartementaal beleidsonderzoek daarnaar willen wij ook benutten om die lasten daadwerkelijk en concreet te verminderen. Daar zal nog een vervolgetraject op plaatsvinden. Een dezer dagen zal ik daarover een brief aan de Tweede Kamer schrijven.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De kernvraag is natuurlijk ± dat hangt ook met het begin van uw antwoord samen ± of u het ministerie van BZK ziet als een beheersdepartement, of als een kerndepartement dat geen beheerstaken heeft.

Minister **Remkes**: Ik zie het ministerie van BZK als het departement dat primair, zowel in zijn coördinerende als in zijn direct aansturende rol, verantwoordelijkheid moet willen dragen voor de veiligheid.

De heer **Van Thijn** (PvdA): U ziet dit departement dus als een faciliterend departement en niet als een beheersdepartement? Dat zou een nieuwe ontwikkeling zijn.

Minister **Remkes**: Als het beheer

dienstig is aan het beleid, wordt het een ander verhaal. Uitsluitend beheer vind ik niet interessant.

De heer **Van Thijn** (PvdA): U begrijpt toch wel wat ik bedoel? Vindt u het een wenselijke ontwikkeling dat uw ministerie de Nederlandse politie in de toekomst gaat beheren?

Minister **Remkes**: Door daar nu "ja" of "nee" op te antwoorden zou ik het zorgvuldige evaluatietraject doorkruisen. Ik ben niet bereid om dat op dit moment te doen, juist uit respect voor het proces dat wij hebben ingezet. Er zijn dus nieuwe kansen voor de heer Van Thijn halverwege de zomer van 2005.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat is mooi. Dan heb ik dan weer brood op de plank!

□

Minister **De Graaf**: Mevrouw de voorzitter. Ik bedank de leden voor hun beschouwingen. Vele bijdragen waren namelijk verkenningen en beschouwingen die voor een niet onbelangrijk deel betrekking hadden op elementen uit mijn portefeuille. Ik bedank de leden overigens zeker ook voor de diepgrendendheid van hun opmerkingen over de visie van het kabinet op de andere overheid, de modernisering van de overheid. Het is mij verder zeer welkom dat de Kamer woorden heeft gewijd aan de bestuurlijke vernieuwing, de bijbehorende specifieke voorstellen en de achtergrond daarvan. Overigens besef ik mij terdege dat de aandacht van de Kamer voor deze onderwerpen niet betekent dat men met mijn ideeën kan instemmen, nog daargelaten de waarschuwendende woorden die varieerden van geen "walkover" tot "roll back".

Voorzitter. Voordat ik op deze onderwerpen nader inga, maak ik een enkele opmerking over het grotestedenbeleid. De heren Van Thijn, Schuyer en Platvoet hebben over dit onderwerp namelijk enkele opmerkingen gemaakt. De heer Van Thijn vroeg mij of ik het grotestedenbeleid nog serieus neem. Mocht hij uit het verdwijnen van de woorden "voor grotestedenbeleid" uit de titel van een van de ministers concluderen dat de ernst van tafel is, zal ik proberen om hem op een andere mening te brengen. Wij nemen het



## De Graaf

grotestedenbeleid namelijk buitengewoon serieus.

Gelet op de financieel-economische omstandigheden is het niet mogelijk om extra geld beschikbaar te stellen bovenop het geld dat in de afgelopen jaren aan de grote steden is gegeven. De grote steden realiseren zich dat ook, hetgeen niet wegneemt dat er nog wordt gediscussieerd over de vraag hoeveel ruimte er is voor het element veiligheid. Over het algemeen realiseren de G30 zich echter heel goed dat zij zich in de komende periode niet zozeer moeten richten op extra middelen als wel op een effectievere en betere besteding van de middelen.

De heer **Platvoet** maakte een opmerking die erop neerkwam dat het grotestedenbeleid van mijn voorganger, de heer Van Boxtel, is uitgemond in een grote bureaucratie, waarin vooral "topdown" wordt gewerkt. Hij suggereerde zelfs met zoveel woorden dat wij nu met de brokken van dat beleid zitten. Ik bestrijd dat. Het grotestedenbeleid heeft vanaf de lancering in 1994/1995 tot en met heden een enorm positieve ontwikkeling doorgemaakt. In de eerste plaats omdat het de rijksoverheid heeft gedwongen het roer om te gooien waar voor die tijd niet werd samengewerkt en men niet op de hoogte was van elkaars inspanningen. In de tweede plaats ontstond er een goede rationele verhouding tussen rijksoverheid en de grote steden: extra mogelijkheden, maar ook goede afspraken over wat daarvoor moet worden gedaan. Dat was een erkenning  $\pm$  en dat is niet onbelangrijk  $\pm$  van de specifieke problematiek waar grote steden mee kampen. Deze problematiek laat zich niet vergelijken met die van gemeenten die weliswaar buitengewoon belangrijk, maar kleiner in omvang zijn en waar zich niet in die mate cumulatie van problemen voordoet. In de laatste plaats heeft het grotestedenbeleid er tot op heden voor gezorgd dat in de steden ontkokerd wordt gewerkt. In de steden spreekt men dan ook van een succesvolle GSB-aanpak.

De leden hoeven dit niet van mij aan te nemen, maar ik kan hen aanraden daarover nog eens met hun collega Lemstra te spreken. Hij kent het grotestedenbeleid op dit moment van binnenuit. Waarmee ik maar wil zeggen dat wij niet van voren af aan moeten beginnen en

ook geen probleem hoeven op te ruimen. In tegendeel: wij gaan nu een stap verder. Wij gaan een stap verder door uitkeringen die nu nog apart aan gemeenten worden uitgekeerd, bijeen te brengen in drie brede doeluitkeringen. De vier grote steden zeiden mij bij mijn aantreden: breng die uitkeringen samen in maximaal vier brede doeluitkeringen. Ik ben blij dat het is gelukt om nog een stap verder te gaan. Ik geloof dat daarover grote tevredenheid heerst bij de steden.

Wij hebben een stap vooruit gezet om het systeem minder bureaucratistisch te maken. Er zijn geen aandachtspunten en geen procesaanspraken, maar wij zeggen alleen: u krijgt geld in drie brede doeluitkeringen en daar staan een aantal prestatieafspraken tegenover waarover u zich niet ieder half jaar ingrijpend hoeft te verantwoorden, maar aan het einde van de rit willen wij ~~aan~~ verantwoordingsdocument dat gelijk oploopt met de verantwoording aan de gemeenteraad. Kortom: de steden zijn daar enthousiast over en ik denk dat dit terecht is, want het is een enorme vergroting van hun beleidsvrijheid. Zij kunnen zelf afwegen wanneer er geld wordt ingezet voor maatschappelijke opvang, integratie, andere welzijnstaken of de meer fysieke en economische kant van het grotestedenbeleid.

De heer Schuyer vroeg mij of ik geen last heb van een gemis aan bevoegdheden op dit punt. Ik geloof niet dat mijn voorganger op dit onderdeel van de portefeuille daar veel last van had. Er is een zekere bevoegdheid in termen van een extracomptabel overzicht van de uitgaven van verschillende ministeries die zijn gerelateerd aan het grotestedenbeleid. Bij dit soort complexe coördinerende verantwoordelijkheden moet je het niet hebben van een bevoegdheid om iets op te leggen aan een collega. Dat wekt alleen maar weerstand en dat brengt je niet veel verder. Het gaat erom dat je de intermediair kunt zijn en ook moet willen zijn tussen de inspanningen van departementen en de steden. Je moet koppeling kunnen aanbrenge(n) tussen wat de steden nodig hebben en wat het Rijk kan leveren. Dat doe ik niet alleen met plezier, maar ik denk dat dit de afgelopen jaren heel effectief is gebeurd en dat dit ook de komende jaren zo zal blijven.

Het kabinet realiseert zich terdege dat, hoewel wij een grotestedenbeleid voeren voor 30 grote steden, daar ook weer gradaties in aan te brengen zijn. De grootste steden in dit land kampen misschien met een bovenmaatse cumulatie van problematiek. Dat heeft Rotterdam het kabinet enkele maanden geleden ook indringend laten zien met een plan van aanpak. Het kabinet heeft die handschoen opgepakt. In de richting van de heer Van Thijn zeg ik dat dit niet alleen geldt voor Rotterdam, maar wij beginnen met Rotterdam. Wij gaan bezien of wij voor de grootste steden in dit land bovenop het algemene grotestedenbeleid een aantal specifieke maatregelen kunnen nemen die tegemoet komen aan de urgentie die ook door het kabinet wordt gevoeld om de sociale vrede en samenhang in die steden te kunnen bewaren. Dat gaat van volkshuisvestingsbeleid tot integratiebeleid. Daar hebben wij de Kamer een brief over geschreven. Ik hoop dat u het billijkt dat wij daarin alleen de procedure hebben beschreven. Het kabinet zal binnen twee maanden een inhoudelijke reactie op het plan van aanpak van Rotterdam aan de Kamers zenden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister onderschrijft in zijn beantwoording in feite mijn kritiek op het bureaucratische stelsel dat in de vorige periode gold voor de grote steden. Ik heb ook niets nieuws gezegd. Het betrof een breed ervaren gevoel. Hij heeft gezegd dat er een aantal veranderingen heeft plaatsgevonden. Ik heb mijn scepsis geuit over de vraag of dat allemaal wordt doorgezet. Waarom is het steeds nodig dat de landelijke overheid kijkt of de maatschappelijke urgentie die in gemeentelijke plannen wordt beschreven en van oplossingen wordt voorzien, overeenstemt met wat er daadwerkelijk speelt in die gemeenten? Waarom matigt de rijksoverheid zich zo'n houding aan? Ik begrijp dat niet. Ik heb het ook genoemd als een voorbeeld van overdadige bureaucratie. Dat is immers het gevolg van die bemoeienis.

Minister **De Graaf**: Dat is een vrij fundamentele vraag. Het Rijk zou in theorie al het beschikbare geld in het Gemeentefonds kunnen stoppen en zelf geen verantwoordelijkheid meer kunnen dragen voor de ontwikkeling

## De Graaf

van beleid in samenwerking met de lokale overheden onder het motto dat het een lokale verantwoordelijkheid betreft. Dat doen wij niet. Een groot gedeelte van de middelen zit overigens wel in het Gemeentefonds. Het Rijk stelt een deel van de middelen beschikbaar ten behoeve van bijzondere doelen waar ook een rijksverantwoordelijkheid mee is gemoeid. Dat betreft bijvoorbeeld jeugdbeleid, maatschappelijke opvang, veiligheid en volkshuisvesting.

De eerste opmerking van de heer Platvoet was dat het systeem al erg bureaucratisch was. Dat is niet het geval. Toen er nog geen grotestedenbeleid was, had elk ministerie en elke verantwoordelijke bewindspersoon eigen regelingen waarbinnen met de steden werd gesproken en op grond waarvan af en toe wat geld werd gegeven onder voorwaarden, onder rapportages, onder afrekeningen, enz. De eerste slag is geweest om die regelingen in kaart te brengen en om er samenhang in aan te brengen. Nu komt de tweede slag. Dit is dus een weg omhoog en geen weg met dalen en af en toe een heuveltje zoals wordt gesuggereerd door de heer Platvoet. Dit waren mijn opmerkingen over het grotestedenbeleid. Ik zou hierover graag verder in discussie gaan met de Kamer, maar gezien het tijdstip zal ik overstappen op andere onderwerpen.

Bestuurlijke vernieuwing is een breed begrip. Wat vanmiddag in deze Kamer is besproken onder de noemer "modernisering overheid" schaar ik daar zelf ook onder. Dit heeft te maken met de benadering van het begrip "democratie" of "democratische rechtsstaat". Democratie heeft een formele kant en een materiele kant. De heer Platvoet daagde mij uit met de vraag waar het democratieconcept van deze minister is. Ik zal daar vandaag niet in extenso op ingaan, maar ik kan wel enige verkenningen plegen. In de eerste plaats ga ik in op de formele kant, dat wil zeggen de formele legitimatie van de overheidsbesluitvorming, of, zoals dat werd genoemd, de inputlegitimatie die de kiezers geven aan de overheid. Mijn stelling is dat de democratische infrastructuur in sterke mate lijkt op de fysieke infrastructuur van dit land: als deze niet wordt onderhouden, vallen er gaten in de weg. Dan ontspoorde de trein en komen er

brokken. In het geval van de democratie leidt dit tot legitimatieverlies en een zekere vervreemding van de bevolking ten opzichte van de overheid en van de politieke instituties. Altijd zal het streven zijn dat de democratie in voldoende mate wordt onderhouden. Dat betekent soms dat er achterstallig onderhoud wordt gepleegd. Ik realiseer mij dat deze discussie in de afgelopen 35 à 40 jaar ingrijpend is gevoerd. Ik realiseer mij ook dat tot op heden niet of nauwelijks veranderingen zijn doorgevoerd. Niettemin is er zeer veel over gezegd en geschreven. De moeilijkheid van constitutionele of staatkundige en staatsrechtelijke veranderingen is dat tegen elk argument voor wel een argument tegen kan worden ingebracht. Met name het argument tegen luidt vaak dat de toekomst onzeker is en er daarom maar niet aan moet worden begonnen. Toch heb ik de indruk dat de gevoelde urgentie om te bestuderen of wij een aantal elementen van die formele democratie kunnen verbeteren geen aangelegenheid is van een enkele commentator, wetenschapper of zelfs politieke partij, maar die veel breder is gaan leven. Overigens hebben de electorale, politieke en maatschappelijke onrust van de afgelopen paar jaar daaraan bijgedragen. Niet alleen in politieke zin, maar ook in brede lagen van de samenleving bestaat de nu eens ongedefinieerde, dan weer ongearticuleerde behoefte aan wat men noemt "nieuwe politiek" of nieuwe verhoudingen tussen burgers, politiek en overheid.

Ik wil geen afstand doen van de representatieve democratie die wij kennen. Laat daar geen misverstand over bestaan. Ik wil het misverstand bestrijden dat voor mij, dit kabinet of onderdelen van dit kabinet geldt dat de representatieve democratie moet worden ingeruild voor een directe democratie. Directe democratie is in mijn ogen altijd een aanvulling op representatieve democratie. Zo heb ik het referendum ook altijd beschouwd. Wat mij betreft kan de bevolking dankzij een referendum besluitvorming in de representatieve democratie aanvullen of corrigeren. Zo beschouw ik ook het kiesstelsel en de gekozen gezagdrager oftewel de gekozen burgemeester op lokaal niveau. Dit zijn aanvullingen op het systeem van de representatieve democratie, dat op zichzelf zeer goed past bij de Nederlandse traditie, de

Nederlandse geschiedenis en de Nederlandse verhoudingen. Dit systeem vormt op zichzelf geen aanleiding tot een fundamentele verandering. Een verbetering kan wel worden doorgevoerd.

Ik kom nog terug op het kiesstelsel en de gekozen burgemeester.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb de minister vaker lezen zeggen of misschien wel horen zeggen dat de gekozen burgemeester een vorm van directe democratie was. Ik wil niet in een academisch dispuut vervallen om kwart over negen, hoor, al valt het eigenlijk wel mee hoe laat het is. In ieder geval vind ik dat helemaal niet. Wat mij betreft is de definitie van directe democratie dat mensen direct zeggenschap hebben over de inrichting van een bedrijf of buurt. Ook de direct gekozen burgemeester is in mijn ogen ± en ik hoop in die van u ± een vorm van representatieve democratie. Daarbij wordt namelijk vertrouwen gedelegeerd aan een gezagsdrager, zoals u het noemde. Die gezagsdrager kan dat vertrouwen al dan niet beschaamen. In ieder geval gaat hij een programma realiseren. In mijn optiek heeft dat niets met directe democratie te maken.

Minister **De Graaf**: Ik wil niet in een woordenstrijd terecht komen met de heer Platvoet. Zodra in Nederland burgemeesters direct kunnen worden gekozen, zal er een verschuiving optreden in de wel zeer indirecte wijze waarop de gemeenteraden thans invloed uitoefenen op de burgemeester. Volgens het indirecte stelsel valt de gemeenteraad een oordeel en oefent zij invloed uit op de benoeming van de burgemeester. Later worden de kiezers daar rechtstreeks toe in de gelegenheid gesteld. Als u bedoelt dat directe democratie inhoudt dat iedereen op het dorpsplein gaat staan en zegt hoe het inhoudelijk moet, heeft u daar gelijk in. Ik durf in ieder geval vast te houden aan de stelling dat een stelsel met een direct gekozen burgemeester een aanmerkelijk directere invloed van kiezers op de machtsuitoefening oplevert dan het stelsel dat wij thans kennen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In die redenering zou het ook een vorm van directe democratie zijn, als de Eerste Kamer voortaan direct

## De Graaf

gekozen zou worden en niet meer indirect?

**Minister De Graaf:** Het is in ieder geval een directere vorm van democratie, maar laat ik dit gevoelige onderwerp, als het gaat over de Eerste Kamer, uw eigen huis, vanavond niet te berde brengen.

Voorzitter. Naar mijn stellige opvatting en de opvatting van het kabinet staat de representatieve democratie onder druk door een grote afstand met burgers en een te gering vermogen tot maatschappelijke binding en tot daadwerkelijk gevoelde representatie. Dat is op zichzelf een ontwikkeling en een constatering die een zeker gevoel van urgentie teweegbrengen. Natuurlijk heeft dat ook te maken met de ontwikkeling in de samenleving zelf van de afgelopen decennia en die hoef ik hier niet, denk ik, uitvoerig te bespreken. Een zich verder individualiserende samenleving heeft voor tal van nieuwe structuren gezorgd in die samenleving zelf: zie hoe bedrijven met hun producten omgaan, hoe alle mogelijke maatschappelijke instellingen met hun cliënten of consumenten omgaan en hoe structuren in de samenleving ± kijkt u naar de media en de omroepen ± zich aanpassen aan moderne tijden. De grote vraag kan worden gesteld: is het dan ook niet zinvol dat de democratie zich aanpast aan die veranderingen in de samenleving? Daar zitten ook meer personalistische elementen in; daar kom ik zo meteen op terug.

De heer **Van Raak** (SP): Als het erom gaat waarom mensen in politiek zijn geïnteresseerd, dan is dit in verband met debatten, zo heb ik gemerkt. Er is in de afgelopen jaren meer polarisatie geweest en je ziet dat dit de betrokkenheid van burgers bij de politiek vergroot heeft. Nu gaat u met een direct gekozen burgemeester hoe dan ook, linksom of rechtsom, de positie van de gemeenteraad veranderen. Volgens mij komt deze dan minder in het centrum van het lokale bestuur te staan. In de gemeenteraad zitten alle kleuren en alle smaken van een gemeente. Denkt u dat die burgemeester in zijn eentje een betere representatie geeft van de lokale smaak en kleuren dan de gemeenteraad?

**Minister De Graaf:** Voorzitter. Met uw instemming en die van de heer Van Raak zou ik in de loop van mijn betoog op de gekozen burgemeester willen terugkomen en ook op de vragen die daarover in eerste termijn zijn gesteld, want anders trek ik dit onderwerp een beetje uit elkaar.

Voorzitter. De andere kant van de medaille is de materiële werking, de materiële legitimatie van de democratische rechtsstaat. Daar gaat de analyse van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid ook over in dat, wat mij betreft, voortreffelijke rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat". Het betreft de verhouding tussen overheid en samenleving en het vermogen van de overheid om zodanig effectief te zijn en zodanig te presteren, maar zichzelf ook zodanig te beperken, dat zij materieel legitimiteit heeft en ook verdient en dit ook kan vasthouden. Daar zien wij ook dat het niet goed is gegaan en die analyse wordt gelukkig breed gedeeld.

De Nederlandse verzorgingsstaat is ver ontwikkeld en heeft hoog-opgeleide, mondige en zelfbewuste mensen teweeggebracht. Natuurlijk, niet iedereen kan zomaar voor zichzelf zorgen, maar dat is toch een generale ontwikkeling geweest. Echter, de rolverdeling tussen overheid en burger is daarin niet meegegroeid. Er zijn nog steeds heel veel verwachtingen ten aanzien van de overheid die niet altijd kunnen worden waargemaakt. Sterker nog, zij kunnen vaak niet worden waargemaakt of niet helemaal en soms helemaal niet. Dat heeft ook te maken met de pretenties die de overheid en ± misschien mag ik u en mijzelf ook aanspreken ± de politiek nog steeds uitstralen, als het gaat over wat de overheid vermag. Ik heb weleens gezegd dat als in vorige kabinetten ministers zeiden: "Als het ergens onveilig is, dan u kunt mij daarop afrekenen", daar wat mij betreft een zekere relativering bij hoorde. Ook als ik een fractievoorzitter hoorde zeggen: "Als er in straat X in plaats Y onveiligheid is, dan reken ik dat de minister aan en dan reken ik daar de minister op af", vond en vind ik dat daar een relativering bij past. Ik geloof dat collega Remkes dit zojuist nog heeft gezegd. De overheid moet een aantal publieke belangen borgen, maar de overheid kan niet elk geluk en ongeluk in de samenleving als het ware sturen. Dat

is onmogelijk en de overheid en de politiek moeten dat ook durven zeggen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik ken een minister die de samenleving in het vooruitzicht stelt dat in deze kabinetsperiode de criminaliteit met 20% tot 25% zal zijn gereduceerd. Bedoelt u die minister ook als u deze relativerende opmerking maakt, minister De Graaf?

**Minister De Graaf:** Ik had een voorganger van die minister op het oog. Als de overheid meent ergens een taak te hebben, de gemeenschap dat ook zo voelt en de overheid die taak zelf kan uitoefenen, vind ik het wel heel goed dat zij afrekenbaar wil zijn op de geleverde prestaties. Ik ben het met de heer Van Thijn eens dat onveiligheid niet beheerst wordt door de overheid, maar de overheid kan haar eigen inspanningen wel zodanig redelijk inzichtelijk en effectief inzetten en vergroten dat resultaten zichtbaar worden en dat zij daarop kan worden afgerekend. Overigens heb ik er geen enkel bezwaar tegen als overheidsinstanties tot en met ministers een streven formuleren. Dat stuurt mensen en instanties aan om de inspanningen te leveren, ook als zo'n streven in percentages wordt weergegeven.

De disbalans waarover ik sprak, heeft ook te maken met een onvoldoende beroep op de civil society en met een overheid die als zij niet oppast, door haar hoeven zakt vanwege een opeenstapeling van verwachtingen en pretenties. Dat blijkt ook uit het WRR-rapport en uit het kabinetsstandpunt. Zij wordt log, kan op tal van terreinen onvoldoende leveren en schaadt daardoor het vertrouwen van mensen. Zij kan het vertrouwen niet herstellen door nog meer regels en nog meer procedures of door nog meer mensen aan te stellen. Ik heb de indruk dat deze analyse vrij breed wordt gedeeld.

Het kabinet heeft op een breed front een lijn uitgezet: meer nadruk op maatschappelijke en individuele verantwoordelijkheden, meer keuzevrijheid voor burgers en institutionele vernieuwingen. Dat zal soms pijn doen en eerder geschapen verwachtingen frustreren. Dat kan het geval zijn in de zorg maar ook op andere terreinen. In het onderwijs zal die filosofie echter juist een gevoel van bevrijding en opluchting kunnen

## De Graaf

geven omdat de instellingen meer ruimte krijgen om de eigen verantwoordelijkheden in te vullen.

De essentie van de opdracht die het kabinet zich stelt, is een overheid die wel richting geeft maar niet alles zelf regelt, een overheid die ruimte geeft, een overheid die rekenschap geeft en vraagt, een overheid met minder prestaties maar wel met goede prestaties en een overheid met een directe verbinding met de samenleving. Die opdracht gaat ook schuil achter begrippen zoals minder regels, meedoen, minder bureaucratie en dergelijke. Het programma "andere overheid" is daarvan de weerslag. Dat programma is mede gebaseerd op de analyses van de Wetenschappelijke raad voor het regeeringsbeleid.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dit klinkt mijn fractie als muziek in de oren. Kan de minister nog even uitleggen waarom dit niet geldt voor het politiebestedel in Nederland?

Minister **De Graaf**: Ik weet dat de heer Van Thijn die vraag niet alleen aan mijn collega Remkes heeft gesteld maar ook aan mij. Ik zal die vraag graag beantwoorden.

Ik wil die senatoren danken die in algemene termen steun gegeven hebben aan die analyse en de inzet voor die andere overheid. Dat geldt voor mevrouw Bemelmans, de heer Platvoet, de heer Schuyer en de heer Holdijk. Natuurlijk heeft iedereen daarover met eigen nuances gesproken. Ook de heer Van Thijn heeft dat met zoveel woorden gedaan, zij het dat hij een zeker voorbehoud maakte door de opmerking dat wij in ieder geval terminologisch de juiste sfeer hadden getroffen. Vervolgens vroeg hij zich af, of beide ministers deze gedachte dragen.

Een andere overheid betekent een herdefiniëring van taken en rollen van de overheid op tal van terreinen. Dat heeft collega Remkes zeer juist gezegd. Het betekent niet in algemene zin een terugtrekkende overheid; dat misverstand wil ik wegnemen. Het betekent ook niet in algemene termen een alleen maar decentraliserende rijksoverheid. Het betekent wel dat de overheid en de politiek, dus niet alleen wij, maar ook u en de Tweede Kamer, op alle terreinen de vraag moeten stellen: is het een verantwoordelijkheid die het beste kan worden gelegd bij de

rijksoverheid of bij andere overheden; is het een verantwoordelijkheid die aan maatschappelijke instellingen, individuele burgers of andere groeperingen kan worden overgelaten; wat is dan nog de verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid opdat in ieder geval publieke belangen worden geborgd? Dat hoeft je niet zelf te doen. Je kunt er ook kaders voor stellen en vervolgens anderen de ruimte en verantwoordelijkheid geven.

Tegen deze achtergrond kijk ik ook naar het politiebestedel, want daarin zitten soms divergerende belangen. Een van de belangen is dat de politie dichtbij de burgers staat bij de uitvoering van een aantal taken. Van oudsher is dan ook gezegd dat je het dichtbij de burgers moet organiseren. Daarom hadden wij vroeger 148 gemeentelijke politiekorpsen en ook nog een vrij groot korps rijkspolitie. Er zijn andere belangen die dat enigszins tegenstreven. Er wordt een nationaal beleid gevoerd inzake criminaliteitsbestrijding en strafvoering. Het vergt landelijke aansturing door het openbaar ministerie. Er zijn Europese en internationale ontwikkelingen met daarmee samenhangende schaaldiscussies en dus ook effectiviteitsdiscussies. De uitkomsten van die discussies bepalen wat mij betreft hoe het in de toekomst verder gaat met het politiebestedel. Het lijkt mij dat ik hiermee spreek in de lijn van collega Remkes.

Ik vat dit wel onder Andere overheid, de modernisering van de overheid. Het gaat om de rationalisering van de vraag: welke belangen zijn in het spel, hoe kunnen wij die het beste organiseren? De vraag of het op gemeentelijk niveau, op regionaal niveau of op landelijk niveau moet worden georganiseerd is voor mij niet per definitie principieel. Ik heb de heer Van Thijn horen zeggen dat bijvoorbeeld de nationale reserve een op zichzelf positief te beoordelen element is. Ook dat is een vorm van centralisatie, van centraal beheer.

Ik ben dankbaar voor de ondersteuning in generale termen door een aantal woordvoerders van het gedachtengoed van Andere overheid. Mevrouw Bemelmans was verheugd dat liberale ministers een gedachtengoed aanhingen dat zij in verband bracht met termen uit het christendemocratische politieke gedachtengoed. Dat recht gun ik de christen-

democratische coalitiegenoot zeker, maar voor hetzelfde geld kan ik een sterke redenering opbouwen dat dit bij uitstek een sociaal-liberaal of gewoon liberaal gedachtengoed is, omdat het uitgaat van de verantwoordelijkheid en de vrije keuze van individuele burgers en de maatschappelijke organisaties die zij in vrijheid aangaan en omdat het ook uitgaat van vergroting van de zeggenschap van die individuele burgers.

In de richting van mevrouw Bemelmans merk ik overigens op dat in het programma Andere overheid wel degelijk een nadere definitie ring wordt gegeven van het begrip "civil society". Ik verwijs zelfs naar de eerste pagina van de visie Andere overheid, waarin wordt gesteld dat die term niet alleen omvat door burgers gedragen maatschappelijke organisaties ± ik neem aan dat u dat omvat met de term "maatschappelijk middenveld" ± maar ook meer informele uitingen van burgerzin. Dat betekent dat ook op de res publica gerichte optredens van individuele burgers daarvan deel uitmaken. "Civil society" is een ruimer begrip dat past bij een zeer flexibele samenleving dan alleen de klassieke term "maatschappelijk middenveld". Dat is een te beperkende term om vanuit de overheid geredeneerd een verantwoordelijkheidsverdeling tot stand te brengen.

Ik heb mij toch verbaasd over een aantal opmerkingen. De heer Van Heukelum heeft over de modernisering van de overheid een aantal interessante opmerkingen gemaakt, maar ik kon zijn eloquente betoog niet altijd inhoudelijk volgen, vooral niet toen hij zei dat zijn fractie teleurgesteld was in deze minister en in de voorstellen en de analyse die hij op tafel heeft gelegd. Verderop in zijn betoog zegt de heer Van Heukelum overigens, gelukkig, dat hij wel een belangrijk deel van die analyse deelt. Mij is niet helder geworden wat precies de achtergrond en de oorzaak van die teleurstelling is. De VVD-fractie zegt met zoveel woorden dat het gaat om de output van de overheid, dus om de verbetering van de prestaties en de kwaliteit van de overheid. Dat is nu net een van de allerbelangrijkste thema's in het programma Andere overheid. Dat is ook een van de belangrijkste thema's in de analyse. Overigens hangt dit samen met het andere punt dat de heer Van

## De Graaf

Heukelum terecht heel belangrijk vindt, deregulering en het terugbrengen van lasten voor burgers. Ik meen daarom dat dit kabinet precies doet wat de VVD sterk propageert. Zo dacht ik het althans te hebben begrepen. Dat is namelijk een selectie van wat de overheid doet, de prestaties verbeteren, zich concentreren op datgene wat de rijksoverheid echt zelf moet doen en ervoor zorgen dat de burgers minder last hebben van overbodige en tegenstrijdige regelgeving en van administratieve lasten die te zwaar drukken.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Dat laatste is zeker het geval. Ik denk dat wij op een heleboel punten niet zoveel van elkaar verschillen. In mijn betoog ben ik uitgegaan van het probleem van de afstand tussen overheid en burger. Ik heb niet zozeer bezwaar tegen de voorstellen die de minister doet in het kader van de moderne overheid. De minister spreekt echter bij de output van het politieke proces alleen maar over de deregulering. Daar zijn wij een groot voorstander van, maar er is te weinig aandacht voor een goede besluitvorming. Een van de problemen bij de afstand tussen burger en overheid is ik gaf al even het voorbeeld van de Tabakswet is dat af en toe ridicule besluiten worden genomen. Daaraan werken helpt veel meer om de kloof tussen overheid en burger te verkleinen dan alleen maar zorgen voor een betere dienstverlening en een betere organisatie.

Minister **De Graaf**: Ik meen dat de heer Van Heukelum daaraan heeft toegevoegd dat dit allemaal geen centimeter opschiet. Ik ben van mening dat wij, voor zover dat de taak en verantwoordelijkheid is van de overheid, dus van het bestuur, alles in het werk stellen om de regelgeving te verbeteren en de stapeling van regelgeving tegen te gaan. Dan doen wij door nieuwe wetgevingsconcepten te maken, door ervoor te zorgen dat niet alles tot in detail op rijksniveau hoeft te worden geregeld, door meer kaderstellende wetgeving te maken en door te kiezen voor metatoezicht in plaats van voor een tot op het detail gericht toezicht van de rijksoverheid. Dat heeft ook te maken met de kwaliteit van de besluitvorming.

De heer Van Heukelum heeft echter een punt. Het kabinet zal hard werken aan de kwaliteit van de

wetgeving. Ik hoop en veronderstel dat dit ook geldt voor de beide Kamers der Staten-Generaal. Zoals bekend, is ernstige kritiek op de kwaliteit van de wetgeving niet zelden te herleiden tot discussies, aanvullingen en opstapelingen die in het parlementaire besluitvormingsproces over wetgeving hebben plaatsgevonden. Dat kan de regering niet veranderen. Zij zal haar deel doen en ik ga ervan uit dat de Kamers ook hun deel zullen doen. Dat nu is geen fundamenteel verschil van opvatting tussen de heer Van Heukelum en mij, maar als de heer Van Heukelum zegt dat ik op het gebied van de modernisering van de overheid voor de verkeerde ingang kies, en dat herhaalt bij de bestuurlijke vernieuwing, dan vind hij het toch niet erg dat ik daar opmerkingen over maak. Overigens zeg ik daarbij dat ik de ingang niet zo vreselijk interessant vind. Als ik de uitgang maar goed kan vinden.

Voorzitter. Ik vervolg met een aantal opmerkingen over de "andere overheid". Het is geen geringe en misschien wel een zeer moeilijke opgave om de overheid daadwerkelijk een kanteling te laten maken. Daar hoort ook het beheersen van wat wij willen doen bij en het strikt formuleren van de eigen ambities. Ik ben op dit punt overigens zeer ambitieus. De heer Van Thijn meent weliswaar dat ik weinig affiliatie toon met de moderniseringsagenda. Als iemand die deze agenda zelf heeft opgesteld, meen ik echter dat ik vooropsta in de rij van mensen die affiliatie vertonen. Ik onderstreep wat de heer Holdijk heeft gezegd, namelijk dat de verwachtingen moeten worden getemperd en realistisch van aard moeten zijn. Deze verantwoordelijkheid strekt verder dan alleen de uitvoerende macht of de overheid. Het is ook een verantwoordelijkheid in brede zin van de politiek.

Voorzitter. Ik zei al bij implicatie dat het een groot misverstand is dat dit kabinet een nachtwakersstaat zou voorstaan waarin de burger aan zijn lot zou worden overgelaten. Dat is onzin. Ik zou het een selecterende en presterende overheid willen noemen. De heer Schuyer heeft groot gelijk als hij opmerkt dat dit op een aantal onderdelen een sterke overheid betekent. Die sterke overheid zal er op vele onderdelen moeten zijn. Alleen een sterke overheid bepaalt vooraf waar ze wil optreden en waar

niet. Als zij zelf optreedt bij de kerntaken waarover wordt gesproken, dan moet zij dat met volle inzet en gegarandeerde prestaties kunnen doen.

Voorzitter. De heer Platvoet vroeg in het kader van zijn opmerkingen over het democratisch concept aandacht voor de rol van burgers in de democratische rechtsstaat. Ik ben het zeer met hem eens. Dat zal hem niet verbazen. Ik versta onder de materiele kant van de democratie ook dat burgers anders dan via de formele kanalen in de hoedanigheid van kiezer zoveel mogelijk betrokken zijn en kunnen zijn bij de formulering en uitvoering van belangen waar zij mee te maken hebben. Je ziet dat terug in het programma van de "Andere overheid". Het gaat niet alleen om de vergroting van keuzevrijheid, maar ook om de vergroting van de zeggenschap en het afleggen van verantwoording aan die burgers. Dit kan gaan over benchmarking of cliëntenraden. Het betekent dat in tal van configuraties burgers deelnemen aan een controlesysteem, een verantwoordingssysteem maar ook een beïnvloedingssysteem.

De heer Holdijk sprak over interactief bestuur en veranderde dat al snel in zelfbestuur. Dit zijn wat mij betreft twee gescheiden zaken. Zelfbestuur is niet altijd aan de orde. Wanneer verantwoordelijkheden kunnen worden overgedragen en uitgevoerd door maatschappelijke organisaties, denk bijvoorbeeld aan scholen, onderwijsinstellingen of zorginstellingen, dan ben ik daar een groot voorstander van. Interactieve beleidsvorming betekent dat de overheid in debat gaat met de burger. Dat gebeurt niet als het voorstel geformuleerd is en het een kwestie van afstempelen is, maar dat gebeurt in een vroeg stadium om ervoor te zorgen dat alle belangen gekend worden, er niet alleen ja of nee gezegd kan worden maar ook alternatieven aangedragen kunnen worden. Ik plaats daar de kantekening bij dat interactieve beleidsvorming er nooit toe mag leiden dat burgers te veel verwachtingen hebben en uiteindelijk teleurgesteld zijn als zij geen gelijk krijgen. Andersom moet de volksvertegenwoordiging op lokaal of nationaal niveau niet verworden tot een stempelmachine, omdat alles al uitgedacht, uitgesproken en

## De Graaf

uitgepolderd is. Daar liggen de grenzen van het interactief bestuur.

In antwoord op de heer Schuyer benadruk ik dat ik namens het kabinet met alle andere overheden, uitvoeringsorganisaties, waterschappen en ZBO's actief wil samenwerken om te zorgen dat het programma van modernisering van de overheid een veel breder effect heeft dan alleen op wat de rijksoverheid doet. Gelukkig krijg ik daar heel positieve signalen over. De heer Schuyer heeft gelijk dat de burger naar de overheid kijkt als één overheid. Het imago van de rijksoverheid hangt in sterke mate samen met de prestaties die in andere delen van de collectieve sector worden gerealiseerd en de transparantie daarvan.

De heer Schuyer had ook een opmerking over de nadruk die wordt gelegd op de mogelijkheden van ICT voor de innovatieve overheid, de vergroting van transparantie en voor de dienstbaarheid voor burgers. Hij vroeg of het kabinet rekening wilde houden met het feit dat er sprake is van vergrijzing.

Ja, natuurlijk willen wij rekening houden met vergrijzing. Vergrijzing betekent soms dat mensen op leeftijd misschien niet zo makkelijk met ICT-middelen kunnen werken als jongere mensen, dus dat er altijd fysieke dienstverlening naast zal staan. Tegelijkertijd ken ik tal van mensen op leeftijd voor wie het juist een uitkomst is, als de publieke dienstverlening voor een belangrijk gedeelte elektronisch kan verlopen, omdat dat hen fysiek ongemak bespaart, namelijk de gang naar het loket in het stadhuis of van andere instanties.

Ik dank mevrouw Bemelmans voor haar zeer doorwrochte betoog over de modernisering van de overheid. Zij moet het mij niet euvel duiden als ik niet tot in detail inga op haar exposé. Zij heeft een aantal vragen gesteld die grotendeels van zeer fundamentele aard zijn en een veel uitgebreidere beschouwing verdienen dan ik nu mondeling kan geven. Toch doe ik een korte poging.

Mevrouw Bemelmans stelt dat het concept van zelfregulering en de bijbehorende verantwoordingsplicht van zelfregulerende organen moet zijn gestoeld op een visie op de kerntaken van de overheid, inclusief een definitie van het algemeen belang. Dat ben ik met haar eens. Zij vraagt in dat verband naar een meer precieze definitie van een aantal

begrippen, zoals modernisering, en een duidelijke omschrijving van de civil society. Ik heb al gewezen op datgene wat daarvoor in het actieprogramma staat.

Mevrouw Bemelmans stelt ook de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid als borg wil waarmaken en hoe zij haar rol als toezichthouder op het toezicht ziet, het zogenaamde metatoezicht.

In de visie van het kabinet omvat modernisering van de overheid alle hervormingen en herstructureringen die noodzakelijk zijn om tot realistische verwachtingen van overheid en civil society over en weer te komen. De overheid is dan in een ruime definitie op te vatten als de openbare sector. Met de civil society wordt niet alleen het maatschappelijke middenveld in klassieke zin bedoeld, maar ook individuele burgers en hun optreden voor zover het de publieke zaak betreft.

In een debat dat vorige week in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden over het actieplan modernisering overheid, heb ik toegezegd om nog een aantal aanvullende gedachten over de civil society te ontwikkelen en naar de Kamer te sturen. Ik zal deze met veel plezier ook aan deze Kamer doen toekomen, omdat het van belang is om nader met elkaar in debat te treden over wat de civil society niet alleen is, maar ook vermag, en wat voor verwachtingen wij daarvan hebben. Ik zal bij de uitvoering van het actieprogramma "andere overheid" ook anderen prikkelen, van wetenschap tot commentatoren, van mensen binnen de overheden tot mensen in de politiek, om daarover mee te denken, te schrijven en te praten.

De kern van het betoog van mevrouw Bemelmans was de vraag naar een visie op wat publieke belangen moeten heten en wat de kerntaken van de overheid dienen te zijn. Bij het begrip kerntaken gaat het om taken waarvoor de eindverantwoordelijkheid bij uitstek bij de overheid, in casu de rijksoverheid, is gelegd. Van metatoezicht is sprake wanneer de overheid toezicht houdt op het toezicht dat door anderen wordt uitgeoefend en voor dat toezicht de kaders voorstelt. De overheid kan bijvoorbeeld private toezichtinstanties certificeren. Dat gebeurt nu ook al. Denkt u maar aan de APK. De overheid behoudt dan systeemverantwoordelijkheid voor

een adequaat systeem van checks and balances. Zij kan daarbij gebruik maken van nieuwe instrumenten zoals certificering, kwaliteitscontracten, prestatievergelijking en dergelijke.

Mevrouw Bemelmans heeft gelijk als zij zegt dat er altijd een dringende noodzaak bestaat om te werken aan consensus over de vraag wat publiek belang of algemeen belang is. Ik zal daaraan een bijdrage leveren. Ik wijs erop dat het een naar tijd, plaats en omstandigheden verder te definiëren begrip is. Er is in mijn ogen niet zo iets als een onvervreemdbaar, onaantastbaar en absoluut gegeven dat wij kunnen formuleren als algemeen belang of publiek belang. Het veronderstelt een politieke keuze die wij voor een bepaalde tijd kunnen vastleggen en die vervolgens weer verder ontwikkeld kan worden.

Al met al zal ik de discussie met mevrouw Bemelmans graag vervolgen. Wellicht is daartoe aanleiding als ik op verzoek van de Tweede Kamer een nadere uiteenzetting heb gegeven van het begrip civil society in relatie tot de modernisering van de overheid. Haar vergelijking uit de buitenlandse literatuur van new public management naar collaborative government spreekt mij aan. Zij heeft een aantal negatieve elementen daarvan genoemd die ik onderken. Daarbij speelt de vraag wat een kerntaak van de overheid is. Datgene wat een kerntaak is, wordt niet zo maar in een samenwerkingsverband gebracht met andere partners. De overheid draagt daarvoor de eerste en laatste verantwoordelijkheid.

Er is bij deze en gene woordvoerder een misverstand gerezen over de vraag wat precies de doelstelling van het kabinet is bij deregulering, met name bij de administratieve lasten. Verschillende woordvoerders hebben gezegd dat het kabinet 25% van de regelgeving zou willen terugdringen. Dat staat nergens. Het is ook niet de vooropgezette bedoeling. Als aan het eind van een rit als gevolg van andere doelstellingen 25% minder regels over zijn, heb ik daar geen moeite mee, maar het is geen doelstelling op zichzelf. Wat wel een kwantificeerbare doelstelling is, is 25% reductie van administratieve lasten. De heer Platvoet vroeg wat dat precies betekent.

25% reductie van administratieve lasten is in tijd en zelfs in geld te waarderen. Je kunt daar een systeem

## De Graaf

op zetten. De ministers van Economische Zaken en van Financiën hebben al in een vorige kabinetsperiode voor de reductie van de administratieve lasten van het bedrijfsleven zo'n model ontwikkeld. Het komt er simpelweg op neer dat als een burger een contact heeft met de overheid en er moeten formulieren worden ingevuld, die formulieren eerst moeten worden opgehaald en dan ingevuld en afgeleverd. Daar gaat tijd over heen. Je kunt daarvoor een norm nemen, bijvoorbeeld het minimumloon of een andere norm. Hoeveel tijd is een burger daarmee kwijt? Is dat noodzakelijk? Hoe kan die tijd verminderd worden? Je kunt die tijd meetbaar verminderen door de regelgeving te vereenvoudigen, de procedures te vereenvoudigen, door regels die onzinnig zijn gebreken niet meer toe te passen en af te schaffen, maar ook door ICT. Door ICT kan de administratieve last, uitgedrukt in termen van tijd en geld enorm verminderen. Dat wordt dus bedoeld met administratieve lastenreductie. Deregulering kan daarbij een rol spelen, maar is niet hetzelfde.

Ik zou dus het misverstand weg willen nemen dat wij kiezen voor 25% minder regels. Er kunnen wel degelijk minder regels komen, maar op sommige terreinen kan het zelfs leiden tot meer wetten, wat niet wil zeggen: meer gedetailleerde regels. Als wij besluiten om taken aan anderen over te laten, maar wel de waarborgen op rijksniveau willen vaststellen, dan kan daar een aparte wet voor komen, terwijl kaderwetgeving de uitwerking van details overlaat aan andere overheden of maatschappelijke instellingen onder procedurele waarborgen die te maken hebben met de rechtsstaat en de verantwoordelijkheid van de overheid.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ken de discussie en de stukken die bij het ministerie van Financiën een rol hebben gespeeld. Ik had het over uw ministerie. Ik vroeg mij af wat een vermindering met 25% betekent en hoe dat vervolgens wordt vertaald in formatieplaatsen of geld. U hebt het nog niet geconcretiseerd.

Minister **De Graaf**: Ik zou het onjuist vinden om te zeggen dat als de rijksoverheid 25% minder administratieve lasten oplegt aan de burger dit 25% minder ambtenaren inhoudt. Die

aan-op-aan-benadering is in ieder geval niet juist.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat beweer ik ook niet; ik vraag het natuurlijk aan u.

Minister **De Graaf**: Daar kan ik u gelijk antwoord op geven. Het ene ministerie heeft, gelet op de sector, de verantwoordelijkheid en de taken ervan, natuurlijk in veel sterkere mate dan het andere te maken met administratieve lasten die door regelgeving of procedures van het ministerie worden veroorzaakt voor burgers. Dat ministerie zal, wat mij en mijn coördinerende verantwoordelijkheid betreft, dus zwaarder worden "aangeslagen" voor de reductie van administratieve lasten. Als dat betekent dat men in organisatorisch opzicht een taak beëindigt of met minder mensen een taak overhoudt, heeft dat dus ook effect in termen van personeel of middelen. Sommige ministeries ± u kunt ze natuurlijk zelf aanwijzen ± hebben veel uitvoeringsregelingen waarbij burgers betrokken zijn. Dat geldt voor SZW, maar dat kan ook voor VWS en andere ministeries gelden. Bij andere ministeries, zoals bij Buitenlandse Zaken, moet je wat steviger zoeken waar precies een last voor burgers uit voortvloeit.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat geldt natuurlijk ook voor uw eigen ministerie.

Minister **De Graaf**: Dat geldt ook voor het ministerie van collega Remkes en mij. Ook daar zitten nog wel een paar kleine lastjes die wij kunnen verminderen. Dat zullen wij keurig in kaart brengen. Natuurlijk krijgt het parlement van ons een plan van aanpak voor de reductie van de administratieve lasten voor burgers. Ik zei al dat ICT in dat actieplan een buitengewoon belangrijke rol speelt, niet omdat ik een soort profeet ben ten gunste van technologische innovatie, maar omdat ik daadwerkelijk geloof dat door goed gebruik te maken van moderne informatie- en communicatietechnologie de lasten enorm verminderd kunnen worden; dat geloof kan ook worden onderbouwd. Dat is in het belang van de burger en van de overheidsorganisatie.

De heer Van Heukelum vroeg naar de stand van zaken met betrekking tot de deregulerings- of ontbureau-

cratiseringstoets. Collega Donner en ik ontwikkelen die toets; daarover zult u te zijner tijd natuurlijk meer van ons vernemen.

De heer Van Heukelum deed de interessante suggestie om in wetgeving meer gebruik te maken van horizonbepalingen. Dergelijke bepalingen worden op zich weleens toegepast. Ik wil niet op voorhand zeggen dat dat voor alle regelgeving moet gelden, ook niet met een beroep op voormalige Amerikaanse staatsmannen. Ik kan mij voorstellen dat in voorkomende gevallen ook wordt gekozen voor een evaluatiebepaling, die dwingt tot een rationalisering van de vraag of wij met die regelgeving doorgaan, zonder dat zij direct van rechtswege afloopt. Ik zal dit graag met de minister van Justitie opnemen. Ik wil het graag laten afhangen van het regelcomplex in de specifieke wetgeving ter zake.

In het programma "Modernisering overheid" wordt, zoals gezegd, natuurlijk ook aandacht besteed aan de taakanalyse. Daarna, in aansluiting daarop en als een logisch gevolg daarvan wordt ook aandacht besteed aan de organisatie van de rijksdienst. De heer Schuyer heeft daar een paar opmerkingen over gemaakt. Hij vroeg zich ook af of dat nog zal leiden tot een politiek testament. Ik acht mij in het algemeen veel te jong om in termen van "testament" te willen praten, niet alleen qua leeftijd, maar ook qua politieke toekomst. Ik zeg de heer Schuyer echter toe dat het op het punt van de politieke sturing ± bijvoorbeeld het punt van een kernkabinet en de rol van staatssecretarissen, waarover sommige partijen inmiddels vrij expliciete opvattingen hebben gedebeiteerd ± natuurlijk de bedoeling is dat de daarop betrekking hebbende visie, beslagen met concrete voorstellen, klaar is op het moment waarop een volgende verkiezing zich aandient en dus ook een volgende formatie kan plaatsvinden. Die visie is dan inclusief een concept van de organisatie van de rijksdienst. Dat concept kan te maken hebben met kwesties zoals het kerndepartement, samenvoegingen of juist een veel flexibeler organisatie van de rijksdienst. Ik denk dat de heer Schuyer dat bedoelt. Het is moeilijk voorstelbaar dat je halverwege de rit van een kabinet gaat zeggen: elke minister kijkt naar de andere en aan

## De Graaf

van beiden is over drie dagen weg, want wij reduceren de omvang van het kabinet met de helft. Je kunt er echter wel voor zorgen dat de zaak bij de volgende formatie en informatie goed onderbouwd tot besluitvorming kan leiden en dat de Kamers en de regering er vervolgens over kunnen spreken. Dit soort grote beslissingen wordt immers altijd bij de formatie en informatie genomen. Het is uitdrukkelijk onze bedoeling om dat niet alleen in de boezem van de uitvoerende macht te houden, maar ook te delen met de Kamer, zodat het debat in alle hevigheid kan plaatsvinden.

Ik rond het onderdeel modernisering overheid af met de beantwoording van enige door de heer Holdijk gemaakte opmerkingen. Hij heeft zeer terecht ± ook hem dank ik voor zijn betoog ± nog eens de nadruk erop gelegd dat burgerschap iets anders is dan consumptisme en dat wij de burger ook niet alleen als consument, maar ook als verantwoordelijke moeten aanspreken. Op het moment dat wij de keuzevrijheid van burgers willen vergroten en burgers meer zeggenschap willen geven, hoort daar ook bij dat wij een beroep mogen doen op de gemeenschapsverantwoordelijkheid van burgers, niet als een formele verplichting, maar wel als een onderdeel van het leven in een samenleving waar ook anderen in leven.

De heer Holdijk heeft daarnaast opgemerkt dat wij niet toe zouden moeten naar een managementstaat. Zijn stelling over managers die vluchten in de leegte van management ± daar kwam het, als ik het goed heb, ongeveer op neer ± zou ik wat willen relativeren. Er werken heel wat mensen in overheidsdienst en daarbuiten, die getooid zijn met de functieaanduiding "manager" en die buitengewoon zinvol werk doen. Ook geldt niet dat managers zich niet met de inhoud bezighouden en anderen wel. Vaak gaat het bij management juist om het kanaliseren van waar anderen mee bezig zijn in primaire processen en beleidsvragen. Een grote organisatie kan volgens mij nooit zonder management en wij zouden dat ook niet moeten willen nastreven. De heer Holdijk heeft wel gelijk dat wij de staat niet zouden moeten beschouwen als een managementvraagstuk pur sang, of als een bedrijfsmatig

vraagstuk. Dat ben ik van harte met hem eens.

Hij heeft ook nog de vraag gesteld of wij een inschatting kunnen geven van de personele consequenties van de afslanking en de reorganisatie van de overheid. Ik kan daar nu slechts beperkt op antwoorden. Voor zover het de taakstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet betreft, is het een gegeven; dat is financieel beslagen en die taakstellingen moeten als het ware worden verzameld. Het gaat hier om een reductie- en een efficiëntie-taakstelling. De takenanalyse kan betekenen dat sommige overheidsdiensten nog groeien. Zo besteden wij in deze tijd veel aandacht aan veiligheid en de bestrijding van terrorisme en het is dus niet gezegd dat uitgerekend de diensten die zich daarmee bezighouden, worden gereduceerd. Ik denk niet dat veel mensen in Nederland daarop zitten te wachten. Anderzijds kan het, als er sprake is van een taakbeëindiging, een taakvermindering of een taakdeling met andere overheden, gevolgen hebben voor het aantal plaatsen bij een dienst of het functioneren van een overheidsdienst. Ik kan dit nu niet kwantificeren, maar ik kan natuurlijk wel toezeggen dat wij die gevolgen van de taakoperatie in kaart zullen brengen.

Het spreekt vanzelf dat wij hierover ook met vertegenwoordigers van het personeel zullen spreken. Dat geldt trouwens in brede zin, want het programma andere overheid is geen kwestie van een solo-optreden, niet van mij en niet van het kabinet. Wij spreken daar met heel velen over en dat geldt, wat mij betreft, dus ook voor de organisaties van overheidspersoneel.

Ik kom nu tot een aantal opmerkingen over de andere, misschien wat meer geprofileerde onderwerpen die onder het begrip "bestuurlijke vernieuwing" vallen. Ik heb in mijn inleiding reeds gepoogd om een verbinding te leggen tussen de modernisering van de overheid enerzijds en de meer in het oog springende onderdelen van de bestuurlijke vernieuwing anderzijds, zoals de gekozen burgemeester en wijziging van het kiesstelsel. Ik realiseer mij ± sommige leden hebben dat ook gezegd ± dat het debat in de Tweede Kamer over het kiesstelsel nog moet beginnen, want het eerste hoofdlijnen debat vindt pas

over een paar weken plaats. Op het punt van de gekozen burgemeester is het debat op gang gekomen. Voor uw Kamer leidt dat natuurlijk tot een zekere terughoudendheid. Ook ik zal nu niet hier het hele debat gaan voeren, want het moment daarvoor is het moment waarop de wetgeving bij uw Kamer aanlandt. Het is natuurlijk ook mogelijk dat die wetgeving niet bij uw Kamer komt; dat heb ik niet helemaal zelf in de hand.

Ik ben mij er zeer wel van bewust dat het debat over de gekozen burgemeester en het kiesstelsel nooit een "walkover" zal zijn. Zelfs al zou deze Kamer de wetsvoorstellen die ik zal indienen, briljant vinden, dan nog zou het de eer van deze Kamer en mijn eer te na moeten zijn om dat wetgevingstraject een "walkover" te laten worden. De wetsvoorstellen voor onder meer rechtstreekse verkiezingen behelzen immers een democratische vernieuwing die raakt aan de essentie van ons stelsel. Ik verwacht niet anders dan dat die wetsontwerpen aanleiding zullen zijn voor een buitengewoon kritisch ± ik hoop natuurlijk positief kritisch ± getoonzet debat in beide Kamers der Staten-Generaal.

Ik kan de heer Van Thijn geruststellen, want ik ben het met hem eens dat de gekozen burgemeesters geen slappelingen hoeven te zijn. Integendeel, het streven van de regering om te komen tot een gekozen burgemeester is er juist op gericht om de positie van de burgemeester te versterken. Wij gaan er dan ook van uit dat sterke persoonlijkheden zich voor deze functie kandidaat zullen stellen.

De heer Van Thijn relateert de beheersverantwoordelijkheid van 25 burgemeesters aan de sterke positie van de huidige burgemeesters. Hij voegde daar nog aan toe dat wij die beheersverantwoordelijkheid zouden moeten behouden, omdat afschaffing daarvan zou leiden tot een verzwakking van de positie van de gekozen burgemeester. Ik denk niet dat er een causale relatie is tussen een eventuele wijziging van het politiebestedel en de introductie van de gekozen burgemeester. De discussie over het politiebestedel had zich, gezien de geschiedenis van de afgelopen 15 jaar, namelijk toch wel in alle hevigheid ontwikkeld.

Bovendien is het volgens mij onjuist om de beheersbevoegdheid van die 25 korpsbeheerders centraal



## De Graaf

te stellen in de discussie over de positie van de burgemeester. Ik vraag mij namelijk af wat dit eigenlijk betekent voor die andere 450 burgemeesters. Zijn dat op dit moment soms beklagenswaardige figuren, omdat zij geen korps-beheerders zijn maar desondanks wel betrokken zijn bij het beheer? Zij spreken immers mee over het beheer en hebben ook zitting in een regionaal college. Ik zie voornamelijk dus niet in waarom de essentie van de positie van de gekozen burgemeester op het gebied van veiligheid gelegen is in het feit dat 25 van hen korpsbeheerder zijn.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ook gij dus ...

Zowel minister Remkes als u spreekt met enig ~~de~~ ~~da~~ over die 25 burgemeesters. Dat zijn echter wel de burgemeesters van de grootste gemeenten in Nederland met een enorme verantwoordelijkheid voor de veiligheid in gemeenten en regio's waar de problemen het grootst zijn. U mag dan tien keer zeggen dat er geen relatie is tussen het politiebestedel en het nieuwe burgemeesterstelsel, bij mij gaan toch alle alarmbellen rinkelen als ik hoor dat de 25 belangrijkste burgemeesters hun beheersfunctie dreigen kwijt te raken. Ik vind het al met al een weinig fraai plaatje.

Minister **De Graaf**: Ik merk in de eerste plaats op dat het voorbarig is om, nog voordat de evaluatie van het bestel van start is gegaan, te concluderen dat 25 burgemeesters hun beheersfunctie zouden moeten opgeven. In de tweede plaats is de discussie over de introductie van de gekozen burgemeester op zichzelf relevant en heeft zij geen causaal verband met de discussie over het politiebestedel. De heer Van Thijn kent de ontwikkelingen van het politiebestedel sinds het midden van de jaren tachtig net zo goed als minister Remkes en ik. In deze periode zijn wij overgegaan van vrijwillige samenwerking in de regio's naar verplichte regionale samenwerking met regionaal beheer. Vervolgens heeft er een zekere centralisatie plaatsgevonden, zie de nationale recherche en de interregionale researcheteams.

Er is dus sprake van een ontwikkeling die als zodanig niets te maken heeft met de discussie over de vraag of er wel of niet een gekozen burgemeester moet komen. Dat die

ontwikkeling ook weer tot nieuwe besluitvorming kan leiden, sluit ik niet uit. Het is echter geen vanzelfsprekende conclusie, zeker niet in dit stadium, dat er dus sprake is van het overnemen van beheer door wie dan ook. Dat zal die evaluatie moeten uitwijzen en daarna zal het debat plaatsvinden. Wat mij betreft is de essentie van de veiligheidsportefeuille van de gekozen burgemeester gelegen in het feit dat de politie in de gemeente op een aantal terreinen gewoon doet wat de burgemeester zegt en dat hij kan beschikken over voldoende politie. De burgemeester heeft bovendien een sterke positie met betrekking tot integrale veiligheidsverantwoordelijkheden. Het gaat dan om handhaving van regelgeving op bijvoorbeeld sectorterreinen en zaken die niet alleen te maken hebben met de politie, maar ook met sociale veiligheid.

De heer Van Thijn heeft gevraagd of het de bedoeling is dat er dit jaar onomkeerbare stappen worden gezet. Wat mij betreft is dat nog steeds de bedoeling. Niet voor niets voeren wij debatten in de Kamer en wordt het wetsontwerp deze zomer aangeboden aan de Raad van State. Dat was de afspraak en dat zal ook gebeuren. De heer Van Thijn meent ook dat de Tweede Kamer een stokje heeft gestoken voor de invoering in 2006 van de gekozen burgemeester voor alle burgemeestersposten. Hij had het over "massaontslag", maar dat is in wezen hetzelfde. Ik formuleer het alleen positief. Ik heb groot respect voor het burgemeesterskorps, maar in het kader van de reductie van Defensiepersoneel, waar sprake is van het schrappen van 11.000 fte's, heb ik niet in termen van "massaontslag" horen spreken, laat staan dat de kranten daarmee openden. Zodra het gaat over de positie van een paar honderd burgemeesters ± hoe belangrijk ik die ook vind ± is er plotseling sprake van heel andere terminologie. Dat verrast mij af en toe en dat moet de heer Van Thijn mij maar vergeven.

De Tweede Kamer heeft er geen stokje voor gestoken, maar heeft collega Remkes en mij gevraagd om bij de ontwikkeling van het invoeringstraject ook een paar varianten uit te werken en aan de Kamer voor te leggen. Daarbij is nadrukkelijk gevraagd om een variant die een geleidelijke invoering

in een reeks van vier jaar mogelijk maakt, te beginnen in 2006. Ik heb de Kamer geantwoord dat het kabinet zeer willens is om die variant nog eens aan de Kamer voor te houden. Dit wil echter niet zeggen dat het kabinet dan tot de conclusie komt dat het ook anders kan dan het kabinet zich voorneemt. Dat heeft te maken met het model dat niet alleen door het kabinet wordt voorgestaan, maar ook door de commissie-Opstelten vanuit VVD-kringen, de commissie-Deetman uit CDA-kringen en vele commentatoren. Dit model houdt in dat de burgemeester op het moment dat de raad wordt gekozen de positie heeft om de samenstelling van het college te beïnvloeden, een leidende rol te spelen bij het formuleren van het programma van het college en de portefeuilles te kunnen verdelen. Het heeft dan weinig zin om de burgemeester pas te kiezen als het college en de raad bijvoorbeeld al anderhalf jaar op stoom zijn. Wij zullen daarover verder spreken met de Tweede Kamer. Voorts zullen wij de verschillende uitvoeringsvarianten uitschrijven en aan de Kamers aanbieden.

Proberen wij de gekozen burgemeester te krampachtig in de Grondwet te dringen? Ik kan daar vrij kort over zijn: nee. Dat betekent niet dat het niet politiek wenselijk kan zijn om op ~~de~~ ~~aan~~ punt te streven naar een grondwetsherziening. Dit betreft de positie van voorzitter van de gemeenteraad. Een aantal fracties in de Tweede Kamer heeft deze wens geformuleerd. Overigens hoeft die grondwetswijziging niet te zijn afgewikkeld voordat de gekozen burgemeester wordt geïntroduceerd.

De heren Van Thijn, Platvoet en Van Raak hebben gesproken over de positie van de gemeenteraad. De heer Van Thijn zei zelfs dat de positie van de gemeenteraad en die van wethouders onaangetast moet blijven. Daar past ~~de~~ ~~aan~~ relativerende opmerking bij. Ik geloof niet dat je de gekozen burgemeester een sterke gekozen burgemeester kunt laten zijn als je tegelijkertijd zegt: noch de raad noch wethouders mogen aan positie inboeten. Met velen van u ben ik van mening dat de positie van de raad niet aan belang mag inboeten. Dat is niet de bedoeling. Dat betekent dat het primaat van de raad niet ter discussie staat en dat dit ook gewoon in de Grondwet kan blijven staan. Dat heeft te maken met het

## De Graaf

feit dat de raad in deze representatieve democratie is gekozen door vrijwel alle kiezers, al heeft een enkele partij het niet gehaald. De burgemeester wordt over het algemeen gekozen door een meerderheid van de kiezers, dus niet door alle kiezers. Een deel heeft immers op een andere kandidaat gestemd. De raad heeft dus een legitimatie om een heel belangrijke rol te spelen in de gemeente en dat moet ook gebeuren.

Er is geen sprake van spanning. Ik hoor mensen weleens zeggen dat een direct gekozen burgemeester en een rechtstreeks gekozen gemeenteraad niet samen kunnen. Ik ken geen democratie in de wereld waarin een gekozen bestuurder bestaat, of het nou een Amerikaanse president is of een burgemeester in een Duitse deelstaat, waarin niet tegelijkertijd een rechtstreeks gekozen democratische volksvertegenwoordiging is die een tegenmacht biedt. Dat moet wat mij betreft ook.

De heer **Van Raak** (SP): De gemeenteraad is in Nederland erg sterk in vergelijking met die in andere landen, met name in vergelijking met landen waar burgemeesters een sterke positie hebben. Wanneer de burgemeester en de gemeenteraad rechtstreeks zijn gekozen, gaat dit ten koste van de macht van de gemeenteraad. Dat kan niet anders. Wie is er bijvoorbeeld de baas als er een conflict is tussen deze partijen?

Minister **De Graaf**: Ik neem aan dat de heer van Raak kennis heeft genomen van de brief van de regering aan de Tweede Kamer over haar opvatting hierover. Hierin is een voorstel geformuleerd over een conflictregeling. Hij heeft dan ongetwijfeld kennisgenomen van het feit dat de raad wanneer er sprake is van onwerkbaar duurzaam verstoorte verhoudingen uiteindelijk in een bijzondere procedure, met inschakeling van bijvoorbeeld de Commissaris van de Koningin die kijkt of de verhoudingen niet kunnen worden hersteld, bij gekwalificeerde meerderheid kan besluiten dat er niet verder kan worden gewerkt. Dat betekent in het gros van de gevallen dat er nieuwe verkiezingen voor een burgemeester zullen plaatsvinden waarbij de burgemeester die in conflict is geraakt met de raad opnieuw kandidaat kan zijn.

De heer **Van Raak** (SP): Dat klinkt een beetje omslachtig. Het leidt in elk geval tot allerlei regels en bureaucratie.

Minister **De Graaf**: Het leidt niet tot bureaucratie. Het leidt gewoon tot verkiezingen.

De heer **Van Raak** (SP): Kunt u aangeven hoe de direct gekozen burgemeester een meerwaarde heeft ten opzichte van de gemeenteraad in het dichten van de kloof tussen bestuur en kiezer? Daar is het immers allemaal om begonnen.

Minister **De Graaf**: Ik bedoel dit niet onoprecht, maar wij hebben natuurlijk een- en andermaal in diverse stukken die ook de Eerste Kamer hebben bereikt, aangegeven om welke redenen wij streven naar een gekozen burgemeester. Dit streven heeft niet alleen te maken met versterking van het democratische principe, maar ook met de slagvaardigheid van het bestuur en de positie van de burgemeester als de leidende bestuurder in een gemeente. U zult het mij niet euvel duiden als ik dat niet helemaal ga uitspinnen. Het is een plus op de sterke gemeenteraad die wat mij betreft ook buitengewoon sterk kan blijven. Ik heb de indruk dat er ook aan de overzijde van het Binnenhof sterke steun bestaat voor het behoud van de sterke positie van de raad.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik zou de leden willen voorstellen om hier nu niet in the blind over alle varianten van de gekozen burgemeester te praten. Onze tijd komt nog.

Minister **De Graaf**: Ik mag natuurlijk niet uw agenda en uw orde bepalen, maar ik ben het eens met de heer Van Thijn, zij het dat hij als eerste een aantal vragen over de gekozen burgemeester heeft gesteld. Ik heb geprobeerd om die te beantwoorden.

De heer Van Heukelum zei met betrekking tot beide voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing dat zijn partij er niet enthousiast over is en dat ook nooit is geweest. Hij concludeerde opnieuw dat de minister voor BVK de verkeerde ingangen koos. Ik zou tegen hem willen zeggen dat ik de discussies binnen de VVD niet voorziet en dat ik er niet bij betrokken ben, maar dat ik wel de indruk heb dat er in zijn partij inmiddels zeer veel verschillende

opvattingen leven. Ik dacht ook dat een van zijn fractiegenoten lid is geweest van de commissie-Opstelten. Ik meen dat de heer Van Aartsen inmiddels heel radicale voorstellen heeft gedaan over het kiesstelsel. Ik concludeer dat het nog niet helemaal zeker is hoe er in zijn partij wordt gedacht. Ik kan wel een beetje afleiden uit zijn woorden hoe de VVD-fractie in de Eerste Kamer over dit onderwerp denkt.

De heer **Van Heukelum** (VVD): De minister had goed moeten luisteren. Ik heb mijn opmerkingen zeer zorgvuldig geformuleerd, ook omdat mijn fractie hier nog over heeft gesproken. Ik heb gezegd dat mijn partij in het verleden nooit zo veel heeft gezien van dit soort dingen, maar dat in mijn partij duidelijk een evolutie gaande is met betrekking tot dit onderwerp. Daar spreken wij nog over. Ik heb in ieder geval niets gezegd over onze toekomstige houding in dezen.

Minister **De Graaf**: Dan hoop ik maar dat de opmerking dat ik op deze fronten de verkeerde ingang kies, voornamelijk voor het verleden geldt en niet voor het heden of de toekomst.

Een aantal woordvoerders in de Eerste Kamer heeft opmerkingen gemaakt over de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel. De heer Van Raak heeft gevraagd om een nadere explicitering van de nadelen van het huidige stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. Misschien dat ik in dit geval de wijze woorden van de heer Van Thijn in herinnering mag roepen, namelijk dat daarover nog een aparte discussie wordt gevoerd zodra het wetsvoorstel in deze Kamer wordt besproken.

Het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat in essentie buitengewoon belangrijk is en past bij de Nederlandse verhoudingen en de Nederlandse politieke traditie, moet worden aangevuld met een meer personalistisch element en een regionaal element. Dit is een van de noodzakelijke elementen in het voorstel van de regering, niet omdat zij denkt dat regiobelangen veel te weinig worden behartigd in de Tweede Kamer, maar omdat zij het wenselijk acht dat er meer herkenbare Kamerleden met een eigen kiezersmandaat en kiezersforum waarmee men in contact kan treden,

## De Graaf

komen. Het systeem van de evenredige vertegenwoordiging dat wij kennen, dus het Leidse systeem, maakt dat de bekendheid van Kamerleden over het algemeen beperkt blijft tot een betrekkelijk gering aantal mensen, zijnde de lijsttrekkers, fractievoorzitters en een enkel zogenoemd electoraal kanon. Ik hoef geen namen te noemen; elke partij heeft er naast de fractievoorzitter misschien één of twee van in huis. Dit betekent ook dat een groot aantal Kamerleden, overigens los van hun voortreffelijke kwaliteit, inzet enz., betrekkelijk anoniem en zonder direct eigen mandaat in de Kamer huizen met alle gevolgen van dien voor hun positie in de partij en in de fractie en voor de verhouding tussen de Tweede Kamer en de regering. Niet voor niets heet de Hoofdlijnennotitie van de regering "Naar een sterker parlement". Er bestaat naar het oordeel van de regering een causaal verband tussen de vormgeving van het kiesstelsel, het aantrekken van meer mensen met een eigen mandaat in de Kamer door wijziging van het kiesstelsel en het functioneren van met name de Tweede Kamer.

De heer Van Raak heeft gevraagd of er meer kleurrijke kandidaten kwamen. Er komen in ieder geval meer herkenbare kandidaten met een eigen mandaat. Daar is het stelsel net voor bedoeld, meer dan thans het geval is.

De heer Van Raak maakte voorts een opmerking over de kosten van de regionale campagne. Die opmerking betreft de technische uitwerking van dit alles. Ik ben het overigens niet eens met de stelling die de heer Voorman enkele weken geleden lanceerde, als ik mij niet vergis. Volgens hem kost elke regionale campagne voor elke partij € 50.000. Ik denk daarentegen dat free publicity van zeer grote betekenis zal zijn. Nu besteedt de ene partij ook al minder geld aan de campagne dan de andere partij. Over die aangelegenheid beslissen de partijen zelf, al zijn er grenzen aan partijfinanciering. Minister Remkes zal dit in een ander verband met de Tweede Kamer bespreken.

Ik ben het met de heer Schuyer eens dat stabiliteit van openbaar bestuur buitengewoon relevant is en dat die stabiliteit niet door een kiesstelsel mag worden doorbroken. Een kiesstelsel mag niet leiden tot chaos en instabiliteit. Ik ben ervan overtuigd dat het door het kabinet

gepresenteerde kiesstelsel dit op generlei wijze doet. Het gaat namelijk uit van de huidige mechanismen die leiden tot representatie in de Kamer. Daar verandert niets aan, als het gaat over partijen, aantallen partijen en aantallen zetels; dat principe blijft gewoon recht overeind. Het wordt alleen aangevuld met een extra stem voor de kiezer die met die tweede stem kan bepalen niet hoeveel mensen maar in de Kamer komen, maar welke personen op de zetels komen.

Ik geloof niet dat dit leidt tot een instabiliteit, maar ik zou zonder harde bewijzen ook niet durven stellen dat het tot een grotere stabiliteit leidt, want daarvoor moet je kiezen voor stelsels met een voorkeurstem of met een toegangsdrempel van bijvoorbeeld 5% zoals dit in Duitsland geldt. Daar zijn wij in Nederland nooit een voorstander van geweest, althans de laatste tientallen jaren niet, omdat wij menen dat een kenmerk en ook een kleurrijk en zinvol kenmerk van het Nederlandse democratisch bestel is dat minderheden, ook wanneer zij niet zo vreselijk groot zijn, toch in de volksvertegenwoordiging gerepresenteerd kunnen worden, al is het maar met één persoon, zodat die stem ook in de volksvertegenwoordiging gehoord kan worden. Onze drempel ligt op het niveau van de kiesdeler en ik zie vooralsnog geen reden om dat te wijzigen.

Voorzitter. Hiermee heb ik ongetwijfeld geen recht gedaan aan alle sprekers op alle onderdelen, maar ik kijk naar het moment van de dag en ik kan mij niet voorstellen dat u mij thans uitnodigt om nog een half uur door te gaan.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat op 3 februari 2003 respectievelijk op 13 februari 2004 de geannoteerde respectievelijk de aanvullende geannoteerde agenda met bijlagen is ontvangen van de JBZ-Raad van 19 februari aanstaande. De ontwerpbesluiten geagendeerd onder de nrs. 2d, 2e, B1, B7 en B8 zijn daarbij als koninkrijkbindend aangemerkt.

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad heeft zich heden beraden over de voorgelegde ontwerpbesluiten en adviseert als volgt:

Met de ontwerpbesluiten geagendeerd onder de nrs. 2d en 2e kan worden ingestemd. Instemming wordt onthouden aan de ontwerpbesluiten geagendeerd onder de nrs. B1 en B8 wegens de motie-Jurgens. Ook wordt instemming onthouden aan het ontwerpbesluit geagendeerd onder nr. B7, aangezien de commissie de definitieve tekst wenst af te wachten.

Ik stel de Kamer voor, dit advies te volgen.

Aldus wordt besloten.

De **voorzitter**: Dan gaan wij nu verder met de behandeling van de begroting van BZK, de begroting van het Gemeentefonds en de begroting van het Provinciefonds.

In tweede termijn is het woord aan de heer Van Thijn.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de beide ministers voor hun uitvoerige antwoord. Wij hebben het volle pond gekregen, zowel kwantitatief als kwalitatief! Ik moet er alleen niet aan denken dat dit debat had moeten plaatsvinden met drie ministers van Binnenlandse Zaken.

In verband met de tijd wil ik volstaan met twee punten. Ik realiseer mij dat ik daarmee onrecht doe aan de zeer omstandige beantwoording van beide ministers.

Minister Remkes heeft bij mij een aantal gevoelens van onrust kunnen wegnemen, met name door de manier waarop hij de methodiek van de prestatiecontracten heeft ingevuld en aandacht heeft gegeven aan de kwalitatieve elementen in die contracten. Hij heeft gezegd zich ervan bewust te zijn dat de overheid geen bedrijf is. Alles wat hij daaraan verbond, heeft mijn reserve op dat punt minder doen worden.

Hij heeft mijn fractie echter niet kunnen geruststellen met betrekking tot het zwaard van Damocles dat boven het politiebestedel hangt. Weliswaar heeft hij alles gedaan om piketpalen te slaan en duidelijk te maken dat de lokale inbedding van de politie niet in gevaar is. Hij is echter een zeer geroutineerd politicus en het was heel duidelijk zijn hoofddoelstelling om alle opties open te houden tot aan de evaluatie. Ik vrees dat die evaluatie zal uitmonden in een voorstel om het

## Van Thijn

beheer van de politie uiteindelijk te centraliseren, om niet te zeggen te nationaliseren. Zoals ik reeds heb gezegd in mijn eerste termijn, acht ik dat funest en bovendien in strijd met de moderniseringsagenda. In dit stadium zijn daarover nu genoeg woorden gewisseld.

Mijn tweede opmerking betreft het antwoord van minister De Graaf en van minister Remkes over het takenpakket van een eventueel te kiezen burgemeester. Minister De Graaf heeft gezegd dat die dossiers niet gekoppeld mogen worden, dat het autonome processen zijn. Ook daar ben ik echter niet gerust op, omdat ik onze pappenheimers in het bestel zo langzamerhand ken. Ik vind het jammer dat minister De Graaf niet de geruststellende woorden heeft kunnen spreken dat zijn beleid erop gericht is om de gekozen burgemeester in de volle waardigheid van zijn politiefunctie te laten aantreden voor zover het de 25 korpsbeheerders betreft. Ik meen dat hierop maar een antwoord mogelijk is, namelijk dat mijn fractie zal overwegen om nadere voorstellen ter zake van de gekozen burgemeester pas te behandelen als de resultaten van de evaluatie van het politiestel bekend zijn. Ik nodig de minister uit om het zover niet te laten komen.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ik bedank de ministers voor de beantwoording van enkele van mijn vragen. Ik had opgemerkt dat een heldere definitie van civil society ontbrak. Ik had natuurlijk twee definities aangetroffen in de voetnoot bij het stuk, maar die spraken elkaar op een wezenlijk onderdeel tegen zonder dat duidelijk werd met welke definitie men verder wilde gaan. Het wezenlijke verschil is dat in het ene geval het optreden van de individuele burger wordt meegenomen en in het andere geval de definitie van civil society wordt beperkt tot vrijwillige associatieve relaties. Dat is de klassieke definitie van civil society.

Ik begrijp uit het antwoord van minister De Graaf dat er met het meenemen van het individu een liberale definitie wordt gegeven van civil society. Daarin gaan de liberale en de christen-democratische visies op deze thematiek van het middenveld wellicht uiteen. Ik weet

overigens dat er vanaf de jaren tachtig een herwaardering van het middenveld merkbaar is, ook bij andere politieke partijen. Er werd evenwel verschillend gedacht over de vraag wat dat betekende voor de inhoud van de resulterende gespreide verantwoordelijkheden.

Ik heb een aantal mijns inziens wezenlijke vragen geformuleerd over het beleid inzake het toezicht, omdat dat bij uitstek illustreert wat de visie is van zo'n centrale overheid op de verantwoordingsplicht en derhalve op de verantwoordelijkheid van de organen aan wie zij de uitoefening van publieke taken gunt. Ik heb gevraagd om ter zake een helder onderscheid aan te brengen tussen organen van de civil society en andere organen, zoals zelfstandige bestuursorganen, op afstand gezette organen en andere hybride vormen van overheidsafgeleide organen. Dat zijn namelijk twee wezenlijk verschillende werelden. Ik heb ook gevraagd naar de ambities betreffende de fora waarvoor deze organen verantwoordelijk zijn. Nogmaals, het toezicht illustreert de visie op de verantwoordingsplicht bij uitstek. Je kunt niet stoppen bij vast te stellen dat het horizontaal is om vervolgens de verschillende vormen te noemen die dat intussen heeft aangenomen van kwaliteitshandvesten tot klantenpanels en dergelijke. Welke fora acht men essentieel? Welke eisen stel je aan die horizontale vormen van verantwoordingsplicht? Wat zijn uiteindelijk je toezichtcriteria per sector? Ik zei in mijn verhandeling al dat er wellicht per sector over moest worden gesproken.

Horizontaliseren als antwoord op de vraag wat er moet gebeuren is dus onvoldoende. Dat wordt ook in het stuk zelf gezegd. Ik weet dat metatoezicht toezicht op toezicht betekent. Wat zijn de criteria voor metatoezicht?

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik wil beide ministers ook bedanken voor de uitgebreide beantwoording. De heer Remkes heeft zelfs drie thema's uitgebreid behandeld waarover geen vragen zijn gesteld, te weten de AIVD, de rampenbestrijding en het internationale terrorisme, waarvoor misschien nog meer dank. Wij zullen de onderwerpen bundelen om een

discussie "to the point" te houden. Misschien kunnen wij die onderwerpen volgend jaar aan de orde stellen, want dan kunnen die teksten worden herhaald.

Voorzitter. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing krijgt het voordeel van de twijfel. Waar hij substantieel een democratische vernieuwingsgezindheid aan de dag legt, kan hij zeker op de steun van mijn fractie rekenen. Ik wil echter graag op één punt een toezegging hebben. Ik heb in mijn betoeg over de moderne overheid de nadruk gelegd op transparantie, democratie en verantwoordingsplicht van het "maatschappelijk middenveld". Als je bevoegdheden daarheen wilt verplaatsen, wat al gebeurd is, moet je tegelijkertijd iets doen aan de transparantie, de democratisering, de verantwoordingsplicht en de controle mogelijkheden om de sprong naar democratische vernieuwing te kunnen maken. De minister heeft de Tweede Kamer iets toegezegd op het terrein van de civil society. Hij is daar kort over geweest. Ik heb dat verslag nog niet kunnen nalezen. Zit hier ook het element in dat ik heb benadrukt? Zo nee, wil hij dat element meenemen? Dat is voor mijn fractie een belangrijk punt.

Voorzitter. Ik zal het over de gekozen burgemeester en het kiesstelsel niet meer hebben. De discussie of dit bijdraagt aan meer democratie zal nog volop gevoerd worden.

Ik steun collega Van Thijn in zijn zorg over de evaluatie van het politiemodel. Minister Remkes heeft gezegd dat deze evaluatie onder andere als doel heeft om het democratisch gat te vullen. Ik interpreteer dat althans op deze wijze. Heb ik dat juist geïnterpreteerd? Je kunt hieraan onmiddellijk de vraag koppelen welke kant dit zal moeten opgaan. De minister doet hier geen uitspraak over. Ik zal hem daar ook niet toe verleiden. De PvdA bracht naar voren dat zij de positie van de korpschef annex de 25 burgemeesters wil koppelen aan een discussie over de gekozen burgemeester. Dat is een interessante optie. Het is misschien ook nieuwe politiek om het op deze wijze te stellen. Geldt dit ook voor het deconstitutionaliseringsvoorstel van de burgemeester? Het krijgt dan misschien enige substantie. Er is een tweederde meerderheid nodig om dat ook in deze Kamer rond te

## Platvoet

krijgen. Hoe moet ik dat vriendelijke dreigement precies wegen? Dit is meer een vraag aan de PvdA dan aan de bewindslieden.

Voorzitter. Ik sluit af met het protestedenbeleid. Ik geef toe dat ik wat zwaar heb ingezet op de bureaucrativering. Dit was vooral ingegeven door mijn waarneming van de manier waarop dit in de vorige periode is gegaan. Ik zeg overigens niets ten nadele van het enorme enthousiasme dat de heer Van Boxtel hierin heeft gestoken. Ik heb hem daarvoor geprezen, toen hij nog in deze Kamer kwam. Ik heb tegelijkertijd geconstateerd dat het gepaard ging met een bureaucratische optuiging die veel gesteun en gezocht vanuit de gemeenten heeft opgeleverd. Iedereen die het een beetje heeft gevolgd, zal beamen dat dit zo was. De minister geeft aan dat dit moet veranderen. Wij zullen dat kritisch volgen. Ik heb bij interruptie gevraagd waarom de controle en de verantwoordingsplicht naar het Rijk toe dan toch nog in stand blijven. De minister zegt dat het geen algemene uitkering kan zijn. Ik begrijp dat heel goed. Ik vraag me echter toch af of er geen lichtere vorm van sturing denkbaar is dan nu wordt voorgesteld, maar deze discussie is misschien een beter moment waard dan dit.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Ook ik wil beginnen met het bedanken van de bewindslieden voor hun beantwoording. Ik maak nog een aantal korte opmerkingen, al was het alleen maar om de mogelijke ogenschijnlijke kloof tussen de minister voor BVK en mijn fractie iets te verkleinen.

Ik ga eerst in op de deregulering. Het was mij duidelijk dat 25% lastenverlichting een doelstelling van het kabinet was. De minister van Economische Zaken heeft dat zelfs vorige week nog bevestigend aangegeven. Het is misschien een beetje flauw, maar ik heb toch iets meer willen zeggen met mijn verhaal van de 138.000 regels. Ik hoop dat het meer zal zijn dan alleen maar de administratievelastendruk. Als wij de lades met wetsvoorstellen, de 138.000, afzetten tegen de regel dat iedere Nederlander wordt geacht de wet te kennen, dan is dat een lachertje. Dat was het al, maar dat is nu helemaal het geval. Deze minister,

die de deregulering coördineert, wil ik daarom oproepen om een vuist te maken, ook tegenover zijn medebewindslieden, en hun te vragen of dat niet een tikje minder kan. In dat verband heb ik ook de suggestie van Thomas Jefferson naar voren gehaald. Kunnen wij de samenleving niet eens belasten met wat minder regels dan nu?

Dan kom ik op de modernisering van de overheid en, daaraan gekoppeld, de bestuurlijke vernieuwing. Anderen hebben mij gezegd dat mijn verhaal wat somber was. Ik was ook somber, en dat ben ik nog, ondanks het feit dat ik een heel positieve levensinstelling heb. Twee jaar geleden, in 2002, is in dit land heel wat gebeurd. Ik ben blij dat de minister van BZK daaraan in zijn inleiding refereerde. Hij zei dat de gevoelens van onvrede onder de bevolking nog lang niet weg zijn en dat het een illusie is om dat te denken. Hij zei dat politici die dat denken, een grote fout maken. Dat is ook het kader geweest waarin ik mijn verhaal heb gehouden. Ik heb niet willen zeggen dat ik de voorstellen van de minister op het gebied van de modernisering van de overheid niks vind. Mijn fractie vindt wel dat het een illusie is om te denken dat wij de onvrede onder de bevolking weghalen met een aantal aspecten van bestuurlijke vernieuwing ± ik heb het de inputzijde van het democratisch proces genoemd. Dat heb ik sterk willen benadrukken. Ik zeg het daarom nogmaals: minister, ga vooral door met een aantal zaken, maar sleutel ook aan de outputkant. Ook in mijn fractie wordt al heel wat genuanceerder gedacht over de gekozen burgemeester, referenda en wat dies meer zij. Aan het eind van mijn betoog heb ik Tjeenk Willink ook genoemd. Ik heb een verwijt gemaakt aan het parlement, dat zich anders zal moeten opstellen, maar ik heb ook een verwijt gemaakt aan bewindslieden. Te vaak heb ik bewindslieden misschien niet zo zeer verkramp, maar wel gespannen achter de tafel zien zitten: het geeft niet hoe, als mijn wetsvoorstel er maar door komt. Ik wil tegen de ministers zeggen dat ook bewindslieden eens hun verlies moeten nemen. Dankzij de heer Van Raak heb ik het voorbeeld van de Tabakswet kunnen geven. Wij hebben met elkaar in dit huis over die wet gesproken. Er is indringend gezegd dat het zo niet kon. Hier gaat het allemaal heel

netjes, maar ik heb begrepen dat diverse collega's in de Tweede Kamer de nodige problemen hebben met die wet.

Wij formuleren gemakkelijk en snel een grote hoeveelheid wetgeving en regelgeving die in mijn ogen overbodig is; dat kan ertoe leiden dat wij de ellende die wij twee jaar geleden hebben gehad, opnieuw over ons heen krijgen.

□

De heer **Van Raak** (SP): De heer Van Heukelum is toch echt zelf bij al die wetten die worden aangenomen. Het is ook aan hem om daar wat kritischer op te zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken wil ik vragen hoe het zit met het Gemeentefonds. In de miljoenennota staat toch echt een verlaging van 13,8 mld in 2003 tot 12,2 mld in 2004. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing verklaarde in een ochtendblad dat de vernieuwing naar zijn mening op schema lag. Bestuurlijke vernieuwing is niet alleen een wens van D66, maar van veel partijen, zo zei hij. Dat wil ik meteen geloven, maar wat is die bestuurlijke vernieuwing dan? Daar zijn de partijen het niet over eens. Er is nu een voorstel voor een echte D66-burgemeester en een echt D66-kiesstelsel. Er is kritiek in deze Kamer, van de heer Van Thijn, van de heer Van Heukelum in eerste instantie, van de heer Platvoet, van mijzelf en wellicht van anderen.

Niet alleen binnen deze Kamer, maar vooral ook daarbuiten is er ongewoon veel kritiek. Het is zelden gebeurd dat een voorstel zoveel kritiek heeft losgemaakt; van de Kiesraad, van de Raad voor het openbaar bestuur, van de Vereniging van gemeentesecretarissen, de Vereniging van griffiers, het Nederlands genootschap van burgemeesters, de Vereniging van Nederlandse gemeenten, vele hoogleraren en steeds meer gemeenteraden, die allerlei moties aannemen. Ik zie de debatten over dit onderwerp, ook in deze Kamer, met veel interesse tegemoet.

De minister van Binnenlandse Zaken vertelt ons dat hij onderzoek gaat doen naar de afdrachtsregelingen van politieke partijen en hoe deze zich verdragen met de zuiveringseed van Kamerleden. Ik voel mij aangesproken door het gezegde "onderzoekt alles en

## Van Raak

behoudt het goede". Ik kijk daarom met interesse uit naar de bevindingen van de minister, waarna wij en alle andere partijen onze goede afdrachtsregelingen kunnen behouden. Overigens heeft deze regeling al sedert de invoering van het algemeen kiesrecht in dit land bestaan. Mijn partij heeft deze traditie bij het aantreden in de lokale volksvertegenwoordiging in 1974 met graagte voortgezet.

Ik wijs de minister er echter wel op dat het toenmalige kabinet, met daarin de partij van de minister, deze vraag al in 1989 heeft gesteld en beantwoord. Ik wijs de minister er ook op dat de voorzitter van de Tweede Kamer onlangs nog heeft vastgesteld dat afdrachtsregelingen al vele tientallen jaren gelden binnen diverse politieke partijen, zowel voor de leden van beide Kamers als voor andere volksvertegenwoordigers. Ik wijs de minister er ook op dat een van zijn voorgangers, minister De Vries, destijds aankondigde, onderzoek naar afdrachtsregelingen te zullen laten doen, maar dat hij er na een eerste verkenning niet mee door is gegaan.

Kortom, ik ontzeg de minister zeker niet het recht van een onderzoek, maar ik hecht eraan dat hij niet in herhaling vervalt. Ik zou veel liever hebben dat de minister met iets nieuws komt, zoals een uitwerking van het toegezegde onderzoek naar een koppeling van politieke subsidies aan politieke prestaties, bijvoorbeeld het ledental. Indien dat er komt, hebben wij een mechanisme om politieke partijen aan te moedigen om hun politieke basis te verbreden en daarmee de democratie in dit land te versterken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Is de SP er wel voor, als er subsidieering plaatsvindt op basis van het ledental?

De heer **Van Raak** (SP): Wij zijn er erg voor dat het ledental een grote rol speelt bij de financiering van politieke partijen. Ik heb daarvoor als reden gegeven dat een van de taken van politieke partijen, naast de kandidaatstelling van volksvertegenwoordigers, is om mensen te enthousiasmeren en te betrekken bij de politiek.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is allemaal mooi, maar ik dacht dat u in eerste termijn een hartstochtelijk

pleidooi hield tegen subsidieering van politieke partijen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben niet tegen subsidieering, maar ik ben tegen de verhogingen die telkens maar plaatsvinden. Ik vind het heel goed als er behalve naar het aantal zetels wordt gekeken naar het ledental.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, want de SP heeft lekker veel leden.

De heer **Van Raak** (SP): Dan moet u die ook maken. Dat zou ik doen. Dat zeg ik ook tegen de partij van de minister, want hij weet dat wij zijn partij binnen enkele maanden voorbij zullen gaan. Ik zou mij dat aantrekken, als ik hem was. Ik geef hem een middel om adequate maatregelen tegen die dreiging te nemen. Het zou mijn eer te na zijn.

Politiek commentator Willem Breedveld sprak bij een introductie bij de Thorbeckelezing van 1998 over de ANpartijstaat Nederland, zoals bekend de titel van een opiniestuk uit 1990 van prof. Oerlemans. Breedveld verklaarde destijds dat Paars, waarvoor D66 een belangrijk cement vormde, het gelijk van de heer Oerlemans aangaf.

□

De heer **Schuyter** (D66): Voorzitter. Het is wel vermakelijk om te horen hoe de heer Van Raak een paar harde actiegroepen, zoals enkele burgemeesters, te hulp roept om dit wetsvoorstel te bestrijden. Ik heb altijd de indruk gehad dat dit soort actiegroepen, zoals VNO/NCW, bij de SP nooit zoveel aandacht kregen.

Ik dank de bewindslieden voor hun antwoord. Ik zal staccato een enkel punt nog noemen. Minister Remkes is uitvoerig ingegaan op het ICT-beleid. Dat stelt mij gerust. Eerlijk gezegd, was mijn opmerking in eerste termijn vooral bedoeld om waakzaam te zijn tegen wat populistische elementen die snel opduiken als het gaat om blauw op straat. Het gaat om keuzes. Wat je uitgeeft aan ontwikkelingen op het gebied van ICT in de meest brede zin, kun je niet uitgeven aan politieagenten in opleiding die op straat komen. Hoewel zij belangrijk zijn, is de agent op straat pas echt effectief als hij goed is toegerust met technologische ontwikkelingen. Ik hoop dat wanneer dit soort

opmerkingen gedaan worden en zij zullen gedaan worden, de regering geen slappe knieën krijgt.

De minister voor BVK heeft over ICT opgemerkt dat hij begrip heeft voor de ontwikkeling van de vergrijzing. Ik ben met hem eens dat ICT voor deze groep een groot hulpmiddel kan zijn. Ik ben tot de opmerking gekomen door de ontwikkeling bij de NS. U moet eens proberen, een kaartje te kopen en dat aan ouderen uit te leggen. U moet ook eens bij de politie analyseren wat vervolgens aan fraude plaatsvindt doordat men de pincode op die manier aftapt. Ik plaats dat in hetzelfde rijtje als de teloorgang van de conciërge op school en de conducteur op de tram. Het kopen van een kaartje is buitengewoon fraudegevoelig. Het is een uitdaging om maatregelen die heel sterk aan de overheid gekoppeld blijven, te zien als iets wat de onveiligheid stimuleert.

De minister voor BVK heeft een opmerking gemaakt over het begrip testament. Het was allerminst de bedoeling in de zin van overlijden. Iedereen die het woord enigszins kent in bijbelse betekenis, weet dat het die betekenis nooit gehad heeft. Het gaat gewoon om afspraken of een verbond. De minister heeft daarop adequaat geantwoord. Mij gaat het erom dat er inderdaad een visie ligt waarop vervolgens verder geborduurd kan worden. Erg optimistisch over de effecten ervan ben ik niet, maar ik ben er wel een hartstochtelijk voorstander van om het te proberen.

De heer Van Thijn heeft ook iets geroepen over drie ministers. Ik heb dat evenmin gezegd. Ik wens het absoluut niet. Als wij in deze Kamer en aan de overzijde iedere keer opnieuw betogen dat veiligheid en alles wat daarmee samenhangt de kerntaak van de overheid is, dan zou het toch niet gek zijn om in het denken over kerndepartementen dat element centraal te stellen met een zekere sturende bevoegdheid.

Over de stabiliteit van het kiesstelsel heeft de minister voor BVK het een en ander gezegd. Ik ben het met hem eens dat het huidige voorstel in ieder geval geen vermindering van stabiliteit tot gevolg heeft. Ik zou graag zien dat het wellicht ook iets aan die stabiliteit kan doen. Ik ben daartoe geïnspireerd door de oud-staatsraad Jan Vis, een van onze oud-collega's

## Schuyer

die zeer uitvoerig heeft duidelijk gemaakt dat het onrustige beeld dat ontstaat in het Nederlandse kiezersgedrag in onze constitutie leidt tot buitengewoon lange regeringsformaties. Ik wil het iets anders formuleren dan in eerste termijn. Het leidt tot zodanig lange regeringsformatie dat het weleens onverantwoord is en onregeerbaarheid gedurende een half jaar of langer tot gevolg heeft. Dat zouden wij niet moeten willen.

Een ding moet er nooit komen en dat is een burgemeester gekozen door de gemeenteraad!

□

**Minister Remkes:** Mevrouw de voorzitter. Ik ben blij dat een aantal misverstanden met betrekking tot het fenomeen "prestatiecontracten" uit de wereld is geholpen. Het is geen wonderolie, maar een instrument in het kader van de achterliggende doelen die ik in eerste termijn heb beschreven.

Dan de korpsbeheerder en de gekozen burgemeester. De heer Van Thijn noemt dat punt "het zwaard van Damocles" en is er niet gerust op. Het is niet mijn hoogste doelstelling om bij dit soort debatten in alle opzichten gerust te stellen, want er mag ook best wat reuring blijven; dat is helemaal niet zo erg. Mijn voorspelling is dat dat over dit thema ook de komende maanden ongetwijfeld zo blijft, tot het najaar van 2005; dan moeten er immers heldere conclusies getrokken zijn. Toch steek ik niet onder stoelen of banken dat bij mij een gevoel van teleurstelling naar boven kwam toen ik zat te luisteren naar de sociaal-democraat Van Thijn. Zijn ook sociaal-democraten immers niet in deze wereld om voortdurend te zoeken naar het antwoord op de vraag of het niet beter kan? Daar is het proces van evaluatie nou precies voor bedoeld. Ik ga ervan uit dat voor de Tweede Kamer, maar zeker voor deze Kamer geldt dat er in de discussie eigenlijk geen dogma's mogen zijn. Wat is in het jaar waarin verschillende korpsen "tien jaar Politiewet" vieren, nou normaler dan even stilstaan bij deze vragen: wat was de situatie van toen, hoe heeft de samenleving zich ontwikkeld en was de toen gekozen oplossing ook voor de toekomstbestendigheid van het bestel wel het juiste antwoord? Daarbij komen ook deze vragen aan

de orde: hoe functioneren de regionale colleges en wat is de democratische inbedding? De heer Platvoet zei dat het bedoeld is om het gat te vullen. Er zijn dus meerdere invalshoeken; dit is één invalshoek. Bij de evaluatie gaat het ook om de volgende vragen: wat is de effectiviteit en de productiviteit van het politiebesteding en hebben wij op het punt van de schaal wel de juiste maatvoering te pakken? Natuurlijk zijn er ook niet doorslaggevende, maar wel relevante ontwikkelingen in het openbaar bestuur, waaronder de gekozen burgemeester. Dat is relevante achtergrondmuziek. Op basis van dat type vragen zal die evaluatie dus gaan plaatsvinden.

**De heer Van Thijn (PvdA):** Ik kan op dit uur van de dag de teleurstelling van de minister in de sociaal-democratie niet meer wegnemen, maar ik wil wel zeggen dat ik mij in het geheel niet tegen de evaluatie heb verzet. Het is doodnormaal dat die evaluatie na tien jaar plaatsvindt. In de afgelopen veertig jaar is het alleen zo geweest dat elke tien jaar het spook van de nationale politie opdook. Daar wil ik deze keer van verschoond blijven.

**Minister Remkes:** Als je geen bezwaar hebt tegen een evaluatie en als je die afweging redelijk open en rationeel wilt maken, is er ook geen aanleiding om op voorhand bepaalde oplossingsrichtingen af te schieten. Dat bedoelde ik te zeggen. Om veel onrust op de werkvloer weg te nemen: dat is ook precies de reden waarom ik die piketpalen geslagen heb. Dat zijn voor mij heel wezenlijke randvoorwaarden.

Overigens zeg ik in de richting van de heer Schuyer, dat het niet nodig is om nog een derde minister op het departement van BZK te verzinnen. De minister die de pretentie heeft om enigszins over de veiligheid te gaan, is er al. Ook bepaalde coördinerende en toetsende activiteiten en bepaalde interventieactiviteiten staan op het ambtelijsjtje van deze minister. Coördinerende bevoegdheden vormen in ons staatsbestel ± het geldt voor college De Graaf, voor mij en voor ieder ander die in sommige opzichten coördinerende bevoegdheden heeft ± niet het meest ontwikkelde element, dus dat blijft soms enigszins zwemmen in stroop. Binnen dat soort beperkingen

moeten daar wel handen en voeten aan gegeven worden en dat los je niet op door er nog weer iemand bij te verzinnen.

**De heer Schuyer (D66):** Dat heb ik ook helemaal niet voorgesteld. U hebt in uw eerste termijn iets aangeduid over de absurditeit van detectiepoortjes in scholen. Die roepen eerder onveiligheid dan veiligheid op en het zou goed zijn als daar een eenheid van beleid van een minister op komt. Op dit ogenblik heeft de minister van OCW daar misschien geen helemaal andere gedachten over, maar in ieder geval heeft ze geen afstand genomen van de detectiepoortjes.

**Minister Remkes:** Als u goed geluisterd hebt, hebt u bij mij niet kunnen beluisteren: detectiepoortjes nooit. De ene school is de andere school immers niet. Maar goed, dat moeten wij hier nu niet volledig behandelen.

Ik heb met belangstelling geluisterd naar de opmerkingen van enige geachte afgevaardigden over het middenveld. Toen ik dat hoorde, kwam bij mij de vraag op of "het middenveld" wel bestaat. Ook bij maatschappelijke organisaties zijn er de afgelopen jaren gigantische processen van schaalvergroting en de nodige ontwikkelingen ten aanzien van ledentallen geweest. Dat heeft weer zijn effecten voor de herkenbaarheid van organisaties en dus voor de herkenbaarheid van delen van de polder en voor het functioneren van de polder. Verder merk ik op dat er vroeger het particulier initiatief was, als verlengstuk van de burger. Inmiddels zijn maatschappelijke organisaties in een aantal opzichten gaan functioneren als verlengstuk van de overheid, wat negatieve consequenties heeft gehad voor de herkenbaarheid van die organisaties voor de burgers. Het gaat hier om het institutionaliseren, zoals ook genoemd door één van de woordvoerders. In het verleden is mij een aantal keren opgevallen dat er in de polder wat verzonnen wordt, maar er moet dan niet de illusie zijn dat wat in de polder verzonnen is, vervolgens altijd automatisch op draagvlak bij en herkenning van de zijde van de burgers kan rekenen. Daar ligt een belangrijk vraagstuk, dat wij overigens vandaag niet meer zullen oplossen, rondom de

## Remkes

verhouding tussen markt, Staat en maatschappelijk organisaties.

Door de presentatie in de begroting is een scheef beeld ontstaan van de effecten van onder meer de instelling van het BTW-compensatiefonds in de periode 2003/2004. Ik zeg de heer Van Raak toe dat ik de Kamer over de cijfermatige vertaling daarvan per brief zal informeren.

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de aanmoedigen van de heer Van Raak in verband met de zuiveringseed. In eerste termijn heb ik hier al iets over gezegd, maar ik herhaal toch maar dat wegingen uit het verleden wellicht gezien moeten worden in het licht van de actuele ontwikkelingen. Ook hier geldt immers dat wij niet dogmatisch moeten denken. In het verleden is ook gezien dat hier iets kan schuren, omdat het niet ondubbelzinnig in een redelijke verhouding tot elkaar staat. Omdat dat zo is, behoort dit onderwerp met enige regelmaat in een parlementair debat te worden behandeld. De zuiveringseed behoort namelijk hoog in onze rangorde te staan. Over deze eed mag nooit en te nimmer twijfel bestaan.

De heer **Van Raak** (SP): Kan de minister aangeven waarop hij precies in de toegezegde brief over het Gemeentefonds zal ingaan?

De zuiveringseed heeft een politieke lading. Formeel klopt hetgeen de minister zegt. Als wij een debat voeren over afdrachtregelingen, zal het ook een politieke discussie zijn. Mijn partij en de meeste andere partijen zijn van mening dat in de politieke uitgangspunten van een beweging een goede afdrachtregeling hoort te zijn opgenomen.

Minister **Remkes**: Ik nam nu juist de stelling in dat het mij niet op voorhand duidelijk is dat het formeel juist is. Om die reden wil ik hier dus nader naar kijken. Als het formeel juist is, heb ik niet de behoefte om mij te mengen in interne regelingen van politieke partijen over wat wel en niet geoorloofd is. Vanuit deze invalshoek zal ik het bezien.

Bij de heer Van Raak was het beeld gerezen dat gemeenten 1,5 mld moeten inleveren. Ik heb dat beeld in eerste termijn weersproken. Als alles wordt verdisconteerd, komen wij in de komende jaren

ongeveer op de nullijn uit. In de brief zal een nadere toelichting worden gegeven op het staatje in de begroting en mijn stelling dat het uiteindelijk op de nullijn zal uitkomen.

□

Minister **De Graaf**: Mevrouw de voorzitter. Ik bedank de Kamer voor de in tweede termijn gemaakte opmerkingen. Het debat dat wij vandaag over de modernisering van de overheid en de bestuurlijke vernieuwing hebben gevoerd, heeft geleid tot verdieping van de standpunten van zowel de Kamer als van mij. Verder zijn er enkele misverstanden opgehelderd en dat is ook een van de redenen waarom wij dergelijke debatten houden. Ik zou tegen de heer Van Heukelum willen zeggen dat er een kloof is tussen kiezer en gekozenen, maar niet per se tussen de VVD-fractie in deze Kamer en deze minister. Aan beide kanten van dat kloofje gloort een liberale horizon.

De heer Van Thijn blijkt teleurgesteld te zijn dat ik toch vasthoud aan het staatsrechtelijke adagium dat het kabinet met één mond spreekt. Zelfs als mijn particuliere gedachten zouden afwijken van wat een ander zegt, dan zou dat niet in deze Kamer te horen moeten zijn. Mocht dat wel gebeuren, dan zou hij de eerste zijn die daarover een staatsrechtelijk relevante opmerking zou maken. Ik meen in alle oprechtheid dat de evaluatie van het politiebesteding op zichzelf nuttig is en dat de uitkomsten niet bij voorbaat mogen vastliggen. Ik kan mij dan ook niet voorstellen dat iets anders uit de woorden van mij of mijn collega kan worden afgeleid.

Ik ga niet in op de orde van deze Kamer en op de vraag in welke volgorde zij wat behandelt. Ik maak alleen een opmerking naar aanleiding van de interruptie van de heer Platvoet met betrekking tot de grondwetsherzieningsvoorstellen die thans voor liggen en waarover mede op verzoek van deze Kamer advies is gevraagd aan de Raad van State. Ik meen dat de heer Jurgens daar een belangrijke rol in heeft gespeeld. Dat advies maakt vrij duidelijk dat het formeel niet onjuist is dat een nieuwe Tweede Kamer het voorstel alsnog in behandeling neemt. Tevens maakt het advies duidelijk dat de norm toch moet zijn om zo snel

mogelijk na samenkomst van de Kamers het grondwetsherzieningsvoorstel ook in tweede lezing te behandelen. Ook om constitutionele redenen wil ik graag aan die norm vasthouden. Als de Tweede Kamer dat doet, dan hoop ik dat ook de Eerste Kamer die norm volgt en niet om heel andere redenen dan in het wetsvoorstel zelf besloten liggen de behandeling opschort.

Mevrouw Bemelmans was niet helemaal tevreden met de beantwoording van mijn kant en dat kan ik mij ook wel voorstellen. Ik heb in eerste termijn aangegeven dat ik graag op een aantal punten terugkom. Een doorwrocht betoog als dat van mevrouw Bemelmans laat zich echter niet kort samenvatten en vervolgens kort beantwoorden. Ik denk dat ik wel een aantal relevante opmerkingen heb gemaakt over wat zij heeft gezegd. Ik ben inderdaad niet uitvoerig ingegaan op toezicht en de relatie met verantwoording. Zij heeft in het Actieprogramma kunnen lezen dat het kabinet in 2005 met een visie op het toezichtskader komt. Zij heeft groot gelijk dat dit ook per sector relevant is, inclusief de rol van de civil society.

Natuurlijk kunnen de horizontale toezichtsvormen, indien wij daarvoor kiezen, sterk per sector verschillen. Dat heeft te maken met de taken en verantwoordelijkheid voor de publieke borging van die taken bij de overheid. Zij kunnen overigens de verticale verantwoording enorm versterken. Horizontale toezichtsvormen houden immers ook in dat informatie beschikbaar moet zijn. Deze transparantie komt vervolgens ook ten goede aan het toezicht dat de Kamers op hun beurt uitoefenen op de ministeriële verantwoordelijkheid en de toepassing daarvan. Het metatoezicht waarover mevrouw Bemelmans sprak, vraagt inderdaad om criteria op ieder beleidsterrein. Daaraan gaat vooraf het antwoord op de vraag "waar ligt de meest wenselijke verantwoordelijkheid voor een publieke taak?". Dat kan op rijksniveau zijn, maar dat hoeft niet. Verantwoordelijkheid kan ook bij medeoverheden, ZBO's of puur bij maatschappelijke organisaties liggen. Ik kan in elk geval toezeggen dat deze vragen bij de ontwikkeling van dat nieuwe toezichtskader nadrukkelijk aan de orde komen.

De heer Platvoet geeft mij het voordeel van de twijfel. Daar dank ik hem voor. Het lijkt mij in het



## De Graaf

algemeen een goed uitgangspunt om mensen het voordeel van de twijfel te geven. Ik begrijp dat hij het met name baseert op mijn democratische gezindheid. Ik dank hem er in het bijzonder voor dat hij die niet in twijfel trekt.

De elementen transparantie, informatieverplichting en controle zullen zowel in het toezichtskader voor de civil society als in mijn nadere beschouwing over de civil society aan de orde komen. Er moet nader worden gesproken over het begrip "civil society". Er gaat heel veel in om. Scholen zijn bijvoorbeeld niet zomaar overheidsorganisaties. Universiteiten zijn grotendeels al privaatrechtelijk georganiseerd en hebben niet alleen maar een overheidstaak, zeker de bijzondere universiteiten niet. Dat zijn allemaal instellingen, net als ziekenhuizen en andere zorginstellingen, die op de een of andere wijze de behartiging van een taak op zich nemen die niet alleen een pure privé-aangelegenheid is, maar waar ook een publieke kant aan zit. Die instellingen maken onderdeel uit van de civil society en zijn vaak sterk genoeg om meer verantwoordelijkheid te dragen dan wij hen de afgelopen decennia hebben gegeven. In dat geval zal ook, juist voor de verantwoordelijkheid en voor de verantwoording, goed in kaart moeten worden gebracht op welke manier de transparantie is verzekerd, de informatie voorhanden is en aan wie verantwoording wordt afgelegd.

Benchmarking, dus prestatievergelijking, vindt bijvoorbeeld nu vaak nog plaats op grond van private initiatieven zoals scholengidsen. Er zijn ontwikkelingen zichtbaar waarin de overheid dit stimuleert. Zij is dan vervolgens gedwongen om goede criteria op te stellen waaraan dergelijke benchmarks moeten voldoen. Er moet worden vastgelegd hoe men tot prestatievergelijkingen komt en hoe de resultaten inzichtelijk moeten worden gemaakt voor belanghebbenden.

De heer Van Heukelum heeft gesproken over het grote belang van deregulering. Ik schrik er niet per se van dat er 138.000 regelingen zijn. Ik zou evenzeer schrikken als dat aantal half zo groot zou zijn. Als het adagium is dat de burger de wet moet kennen, zou zelfs een enorme dereguleringsslag die uiteindelijk leidt tot nog maar 10.000 regelingen het nagenoeg onmogelijk maken dat

welke burger dan ook de totale omvang van de overheidsregulering zou kunnen kennen. Dat is echter niet waar het echt om gaat. Het gaat erom dat overbodige en niet meer ter zake doende regelgeving eruit gaat. Het ministerie van LNV schrapt bijvoorbeeld een aantal "dorghoutregels", regels die niet meer leven. Er moet ook vereenvoudiging van regelgeving plaatsvinden zodat de regelingen begrijpelijker zijn en ook effectiever kunnen worden toegepast, ook in de handhaving.

Wij moeten ook goed nadenken  $\pm$  dat gebeurt onder leiding van de minister van Justitie waar het gaat om nieuwe wetgevingsconcepten  $\pm$  over de vraag of wij niet steeds te makkelijk het wetgevingsinstrument gebruiken en hebben gebruikt. In sommige gevallen zijn er immers alternatieve arrangementen beschikbaar die hetzelfde doel beogen, die in de praktijk effectiever kunnen worden gerealiseerd en die misschien ook een betere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de civil society tot stand kunnen brengen. Ik denk dat dit in algemene zin in het voordeel van burgers is.

Het zou ook erg prettig zijn als wij iets zouden kunnen doen aan irriterende regels die niet per se overbodig zijn, maar wellicht wel omslachtig en ingewikkeld. Er moet wel worden geconstateerd dat, of wij het nu leuk vinden of niet, een groot deel van onze regelgeving een rechtstreeks gevolg is van Europese regelgeving. Wat wij ons ambitieus en wel voornemen, wordt dus beperkt. Van veel regelgeving die de Ministerraad passeert, vragen collega Remkes en ik ons af of die nodig is en dan blijkt die een  $\hat{A}$   $\hat{A}$  n op  $\hat{A}$   $\hat{A}$  n vertaling te zijn van wat in Europa is afgesproken. Dit heeft het kabinet er overigens wel toe gebracht om deregulering en vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor burgers in Europees verband hoog op de agenda te zetten tijdens ons voorzitterschap van de Europese Unie.

De heer Van Raak meent dat de voorstellen voor de gekozen burgemeester ongewoon veel kritiek hebben ontmoet. Ik kan niet ontkennen dat dit een boeiend discussieonderwerp is, maar ik had, eerlijk gezegd, niet anders verwacht gezien de geschiedenis van de discussie over de gekozen burge-

meester. Ik realiseer mij dat wie verandering wil in Nederland, altijd weerstand krijgt. Dat is geen reden om die verandering te stoppen.

Tot twee keer toe heeft de heer Van Raak gewezen op gemeenteraden die bezwaar maken. Laat hij echter ook eens aan de burgers vragen wat die ervan vinden in plaats van het alleen maar aan representanten te vragen. Die hebben allemaal hun eigen positie en hun eigen belangen. Dit zeg ik overigens met veel respect voor hen.

Het klopt dat mensen op leeftijd heden ten dage moeilijkheden hebben met het kopen van een kaartje bij de NS. Ik kan dat ook niet altijd  $\hat{A}$   $\hat{A}$  n-twee-drie. Hiermee maak ik duidelijk dat men altijd moet voorzien in een alternatief, zeker in overgangperiodes, wil men de publieke dienstverlening verbeteren door middel van het bieden van elektronische voorzieningen op internet. Zodra een generatie ver na die van u en mij gewend is aan elektronische dienstverlening, weet iedereen de weg te vinden. In een overgangperiode moet er echter voor worden gezorgd dat een volwaardige alternatieve voorziening overblijft. Anders komen mensen in de verdrinking. Dat sta ik niet voor.

Tussen de heer Schuyer en mij bestaat een verbond inzake het organisatiemodel voor de rijksoverheid en de politieke sturing. Wij willen dat dit op tijd wordt gepresenteerd. Laat ik hierbij opmerken dat natuurlijk niet om drie ministers gaat. Heb ik goed begrepen dat de heer Schuyer, vooruitlopend op de discussie over de politieke sturing, de organisatie van de rijksoverheid en bijvoorbeeld het kernkabinet, zegt dat dit zo moet worden georganiseerd dat  $\hat{A}$   $\hat{A}$  n minister de verantwoordelijkheid krijgt voor een groot maatschappelijk probleem met als gevolg dat dan eventueel kan worden volstaan met minder ministers die vooral probleemgericht zouden sturen? Dat kan ik mij op zichzelf zeer goed voorstellen. Dit staat ook in een van de door ons uit te werken modellen. Het is niet interessant om in dit stadium te discussiëren over de vraag welk ministerie in de huidige constellatie die verantwoordelijkheid zou moeten krijgen. De gedachte dat maatschappelijke problemen moeten worden vertaald in directe politieke sturing wordt volgens mij breed gedeeld.

## De Graaf

Er is overigens helemaal niets mis met coördinatie. Ik ben inmiddels een gediplomeerde stropoetzwemmer. Mijn portefeuille staat namelijk bol van het coördineren. Dat kan ook zo zijn voordelen hebben. Het is onmogelijk om ooit een model voor de organisatie van de rijksdienst en voor de politieke sturing van die dienst te vinden waarin coördinatiestructuren niet meer nodig zijn. Dat is absoluut uitgesloten. Er zullen altijd zwaardere en minder zware vormen van afstemming en coördinatie bestaan.

Ik begrijp dat de heer Schuyer zegt dat het mooi zou zijn als een nieuw kiesstelsel bijdroeg aan politieke stabiliteit. De heer Schuyer weet waarschijnlijk dat bijvoorbeeld de lange duur van de machtsvorming, dus van de kabinetsformaties in Nederland niet per se afhankelijk is van het kiesstelsel. Los van het kiesstelsel ligt het ook aan de politiek of men zich aan afspraken en termijnen wil binden. Dat echter daargelaten, als men zou vinden dat wij de machtsvorming voorop moeten stellen en dat wij dit als het ware vooraf moeten organiseren, dan praat je over een heel ander kiesstelsel. Immers, dan zet je het element van de meerderheidsvorming voorop en dat gaat, hoe je het ook wendt of keert, ten koste van het andere element dat wij in Nederland zo koesteren, namelijk het element van de zuivere evenredige vertegenwoordiging. Ik ben nog nooit een kiesstelsel tegengekomen waarin die beide belangen op een perfecte manier kunnen worden bediend. Wat dat betreft denk ik altijd aan hetgeen een voormalige Amsterdamse hoogleraar staatsrecht ooit tegen mij zei over kiesstelsels: elk kiesstelsel heeft zijn frustratie en je moet in het leven van frustraties durven wisselen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Verlangt iemand aantekening?

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Mijn fractie kan instemmen met de vaststelling van de begrotingsstaat Binnenlandse Zaken en ook met de vaststelling van de begrotingsstaat Provinciefonds, maar helaas niet met de vaststelling van de begrotings-

staat Gemeentefonds, omdat de minister nog niet aan kan geven om welk bedrag het gaat. Daarom verzoekt mijn fractie om aantekening bij dat wetsvoorstel.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel 29200-B te hebben kunnen verenigen.

Sluiting 23.34 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op: 17 februari 2004

Wijziging van enige bepalingen van de Wet op de waterhuishouding ten behoeve van de introductie van algemene regels in het kader van het waterkwantiteitsbeheer en enkele andere onderwerpen (28475);

Alsnog toekennen van rechtskracht aan de planologische kernbeslissing Structuurschema groene ruimte (Wet rechtskracht Structuurschema groene ruimte) (28864);

Goedkeuring van het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32, en Trb. 2001, 91 en 107) (28945, R1737); 16 maart 2004

Debat over Ziekte en Arbeid; 30 maart 2004

Wijziging van de Mediawet (het vervallen van de verspreidingsbeperking voor de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen, wijziging van de doorgifteplicht via omroepnetwerken van de programma's van lokale omroepinstellingen, alsmede wijziging van bepalingen inzake programmaraden) (28639);

Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door

middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding) (28644); 6 april 2004

Goedkeuring van het op 4 november 2000 te Rome totstandgekomen Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 2001, 18 en 173) (28100, R1705);

Regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) (28218);

Brief van de minister van Justitie (23095 EK-A);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor Onderwijs op 17 februari 2004:

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met verbeteringen van uiteenlopende, voornamelijk uitvoeringstechnische aard (technische herziening WEB) (28745);

Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat op 23 maart 2004:

Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet) (28885).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen (28855);

Wijziging van de Infectieziektenwet en de Quarantainewet ter bestrijding van de gevaren van pokken, SARS en andere ernstige infectieziekten van hoge letaliteit en besmettelijkheid (28868);

Wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van