
Aan de orde is het **debat** over het **rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer" (28831)**.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. Het komt niet zo vaak voor dat de Eerste Kamer een beleidsdebat aanvraagt over één belangwekkend thema. De laatste keer, alweer twee jaar geleden, hadden wij het over het WRR-rapport De borging van het publieke belang. Deze keer gaat het over het rapport van de Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, lessen uit recent onderzoek. Dit rapport raakt de functionering van de rijksoverheid in de kern en bevat schokkende gegevens over de toenemende kloof tussen beleid en uitvoering op een veelheid van vitale beleidsterreinen, variërend van veiligheid tot zorg, van onderwijsachterstandsbeleid tot reïntegratie van arbeidsongeschikten, van inburgering tot voedselveiligheid en van infrastructuur, een actueel onderwerp aan de overzijde, tot het klimaatbeleid.

De Algemene Rekenkamer stelt op al deze beleidsterreinen vast dat op de verantwoordelijke departementen de relevante informatie ontbreekt of het vastgestelde beleid wel volledig wordt uitgevoerd, laat staan dat men zich een oordeel kan vormen over de kwaliteit van de uitvoering. Van een regiefunctie kan amper nog worden gesproken. De rekenkamer ziet de groeiende discrepantie tussen ambitieuze, zich opstapelende beleidsambities en de realiteit van de uitvoeringspraktijk als een van de grote bedreigingen voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van burgers in die overheid. Een niet mis te verstaan alarmsignaal.

Deze ontwikkeling heeft onmiskenbaar nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de democratie. Vitale functies in ons staatkundig bestel dreigen te worden uitgehold. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt op die manier in toenemende mate een fictie als de beleidsvoornemens van ministers geen aantoonbare gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk. De informatievoorziening aan het parlement in het kader van de inlichtingenplicht

vertoont steeds meer lacunes. De parlementaire controle op de beleidsvorming en de uitvoering daarvan is dan amper nog adequaat. De politiekambtelijke verhoudingen komen, als de beleidsambities de uitvoeringcapaciteit steeds vaker overtreffen, onder druk te staan, waardoor het primaat van de politiek aan betekenis verliest. De transparantie van het overheidsbedrijf neemt af. De vloedgolf aan incidenten, affaires, onderzoeken en enquêtes onder een reeks van kabinetten tasten het imago van de overheid aan. Het vertrouwen van de burger in de overheid wordt niet hersteld, zoals is bedoeld, maar brokkelt dan af. Er tekent zich iets van een legitimiteitscrisis af. Wat zou de burger ervan vinden als hij zou weten dat 40% of misschien wel 50% van het op prinsjesdag volgende week aangekondigde beleid nooit zal worden uitgevoerd? Daadkracht is een dode letter geworden, zegt een prestigieuze adviesgroep in het rapport Een kwestie van uitvoering, een vernieuwingsagenda voor een presterende overheid. Zij merken op dat de Belgen het beter doen. Er staan namen onder zoals Deetman, Doctors van Leeuwen, In 't Veld en nog een rijtje bestuurlijke prominenten.

Wie had verwacht dat de Tweede Kamer, toch de eerstgeroepene als het om dit soort alarmerende rapportages gaat, het rapport van de Algemene Rekenkamer hoog op de agenda zou zetten en het aan een diepgaande beschouwing zou onderwerpen, komt bedrogen uit. Op 18 juni 2003 was het rapport aan de orde in een algemeen overleg met de ministers Zalm en De Graaf. Het overleg nam, gezien het verslag, maar weinig tijd in beslag en kreeg geen follow-up in een plenair debat. De sprekers waren beurtelings geschrokken, onthutst, ontuchtend, cynisch gestemd en vonden allemaal dat de Kamer de hand in eigen boezem moest steken. "Wij moeten ophouden om bij elk probleem een blik nieuw beleid te willen opentrekken", zei een van de sprekers. Ook de regering liet zich in deze richting uit. Minister Zalm sprak, genuanceerd als altijd, als zijn mening uit dat het "prettig zou zijn als ook de Kamer aandacht voor uitvoerbaarheid van beleid zou hebben". Minister De Graaf verwees heel trefzeker naar de wet op de beleidsaccumulatie, twintig jaar

geleden gelanceerd door Roel In 't Veld, die luidt: "slecht beleid leidt tot nieuw beleid om het beter te maken, succesvol beleid leidt tot extra beleid om het nog beter te maken, zodat er nooit minder beleid komt." Maar het debatje leidde verder tot niets. Geen uitspraak, geen conclusie, geen aanbeveling, geen vervolg. Van de boezems is niets meer vernomen.

Dat is een van de redenen dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit deze Kamer heeft gemeend dit debat te moeten aanvragen. Het was een commissiebrede wens. Het is niet bedoeld als een partijpolitiek debat en het is ook niet specifiek gericht tegen dit kabinet. De signaleringen van de Algemene Rekenkamer betreffen een verontrustende ontwikkeling in een lange reeks van jaren onder achtereenvolgende kabinetten. De groeiende kloof tussen beleid en uitvoering raakt de Eerste Kamer rechtstreeks, omdat zij zich bevindt aan het einde van het beleids- en wetgevingsproces. Niet zelden wordt zij geconfronteerd met kant-en-klare, vaak ingrijpende wetsontwerpen die twijfel oproepen omtrent de uitvoerbaarheid. Maar, zoals bekend, is het dan stikken of slikken; mogelijkheden om te amenderen of het wetsontwerp terug te zenden ontbreken. Ik zou tientallen voorbeelden kunnen noemen, maar volsta met drie voorbeelden uit het allerlaatste debat voor het zomerreces: de meerpersoonscellen, de stelselmatige dader en de Wet op de kinderopvang. Nooit eerder ± en dat moet toch een veeg teken zijn ± vroeg de Eerste Kamer om zoveel novelles, al meer dan twintig alleen nog maar in de eerste helft van dit jaar.

In dit verband verwijs ik ook naar de recente bundel van een aantal wetgevingsjuristen onder redactie van collega Witteveen, getiteld Fascinatie, waarin wordt beschreven hoezeer het huidige wetgevingsproces wordt beïnvloed door de waan van de dag. De Eerste Kamer, die zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit van de wetgeving, heeft er dus belang bij om te bevorderen dat er in een eerder stadium van het beleids- en wetgevingsproces alles aan wordt gedaan om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Vandaar deze exercitie die omstandig is voorbereid. Op 2 december vorig jaar sprak de commissie met de leden van de Algemene Rekenkamer over oorzaken en representativiteit van de

Van Thijn

bevindingen. Op 20 april jl. vond een rondetafelgesprek plaats met een elftal mensen uit de uitvoeringspraktijk over oorzaken en problemen, maar ook over mogelijke oplossingsrichtingen. Beide gesprekken hebben uiteindelijk geleid tot een door de hele commissie onderschreven memo ter voorbereiding van dit Kamerdebat, uitmondend in enkele vraagpunten die nog voor de zomer aan beide ministers zijn toegestuurd. Uit die gesprekken hebben wij een aantal dingen geleerd.

1. De verschijnselen tekenen zich af op alle beleidsterreinen. Er is dus geen sprake van incidenten of van een aantal bad practices. Het gaat om een systeemfout, een manco, diep geworteld in de haarvaten van de overheid. Een manco, dat dus niet is op te lossen met enkele oppervlakkige verbeteringen in de uitvoering.

2. Aan de basis hiervan ligt de zogenaamde beleidsreflex op alle niveaus, zoals politiek als ambtelijk; de stapeling van beleid zodra zich problemen in de uitvoering aftekenen.

3. Binnen de departementen worden beleidsmakers stelselmatig hoger gewaardeerd dan de uitvoerders, die zich dan ook in toenemende mate miskend voelen.

4. De grilligheid van het beleid, door iemand als haakse bochten gekwalificeerd. De gevoeligheid voor actualiteiten en plotseling opkomende problemen, maar ook de permanente reorganisatiewoede met een hoog pendulegehalte.

5. Het almaar verder om zich heen grijpen van de ambtelijke verkokering. De onvoldoende samenwerkingsgerichtheid en de ambtelijke competentiestrijd in de marges van onvoldoende richtinggevend beleid. Ook een onbedoeld neveneffect van bijvoorbeeld de introductie van marktwerking en (slecht gedefinieerde) prestatiedwang. En een bewijs van onvoldoende en inconsistente politieke aansturing. En ik herhaal: door de jaren heen. Het is niet van gisteren of vandaag.

6. Een chronisch gebrek aan lerend vermogen. Een onvoldoende gebruik van en aandacht voor evaluatie als beleidsinstrument of bereidheid om van eerdere fouten te leren.

Interessant is in dit verband het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur getiteld "Cultuur met een FORS postuur", waarbij

FORS staat voor flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid. De ROB komt tot de conclusie dat in de lange rij van rapporten over de reorganisatie van de Rijksdienst in de afgelopen decennia, die overigens allemaal verzand zijn, te veel de nadruk is gelegd op vraagstukken van structuur en organisatie en te weinig aandacht is gegeven aan de culturele component. Niet voor niets sprak de commissie-Oosting na de vuurwerk-ramp over de noodzaak van een cultuuromslag. Zij gebruikte zelfs de term culturele revolutie. De ROB die overigens weinig concrete aanbevelingen doet, pleit er wel voor om deze component ook meer accent te geven in het actieprogramma Andere overheid, naast structurele veranderingen die natuurlijk nodig blijven.

In zijn reactie op dit advies gaat minister De Graaf uitvoerig in op de wenselijkheid van cultuurverandering. Hij neemt de meeste aanbevelingen over. Zo wordt een interdepartementaal platform gevormd waar ervaringen in lopende cultuurveranderingstrajecten bij de overheid ± en dat zijn er nogal wat ± zullen worden uitgewisseld. Positief vinden wij ook het feit dat de minister in zijn reactie het accent legt op het meer uitvoeringsgericht maken van de overheid. Een goede opmaat voor dit debat. Zo bepleit hij een beter leerproces op het raakvlak van beleid en uitvoering. Uitvoering moet meer aandacht krijgen; echte aandacht schrijft hij. Dat woord is zeer opmerkelijk. Uitvoering moet randvoorwaardelijk zijn. De uitvoerbaarheid van beleid zal vanaf de start van het beleidsproces voorop moeten staan. Dat moet mede mogelijk worden gemaakt door de professionals ± en ik neem aan dat hij daarmee bedoelt de mensen op de werkvloer, de mensen van het primaire proces, de echte uitvoerders, de frontsoldaten van de overheid ± in een vroeg stadium bij de beleidsvorming te betrekken. Hun inzet en motivatie zijn cruciaal. Die mening delen wij. Wel hebben wij grote twijfels of die motivatie wordt bevorderd door een deel van het ambtenarensalaris afhankelijk te maken van de werkresultaten van individuele ambtenaren. De overheid is geen bedrijf. Terecht zegt de ROB dat ambtenaren zich meer bewust moeten zijn van het speciale karakter van de publieke dienst. Zij zijn niet in

publieke zaken, maar werken voor de publieke zaak!

Als wij het hebben over de noodzaak van een cultuuromslag, dienen wij niet alleen te denken aan de cultuur op departementen, de ambtelijke cultuur, maar moet vooral aandacht worden besteed aan de politieke cultuur. In veel rapporten en beschouwingen een taboe, ook het ROB-rapport gaat er amper op in. Het siert de minister dat hij in zijn reactie wel dit heikele onderwerp durft aan te snijden als hij zegt dat een cultuurverandering bij de overheid niet alleen zou moeten worden gedragen door ambtenaren en ministers, maar ook door de Tweede Kamer. Wij zouden nog wel een stapje verder willen gaan. Van de Tweede Kamer mag worden verwacht dat zij in dit veranderingsproces vooroploopt. De Eerste Kamer is natuurlijk de laatstgeroepene ± de Laatste Kamer ± om kritiek uit te oefenen op de werkwijze van de Tweede Kamer, maar wie de belangrijkste oorzaken bespreekt van de toenemende kloof tussen beleid en uitvoering kan en mag daar niet met een grote boog omheen lopen. Sprekend over de stapeling van beleid, het gebrek aan consistentie, de grilligheid van beleidsprocessen, de onuitvoerbaarheid van vaak te gedetailleerde wetsontwerpen, de grote invloed ook van de waan van de dag kan men er niet omheen dat de Tweede Kamer, gelet ook op de explosieve groei van het aantal moties, amendementen, sub-amendementen, spoeddebatten, haar hand in toenemende mate overspeelt. Velen wijten deze toename van het parlementair activisme aan de groeiende rol van de media die overal de schuld van krijgt. Dat is zeker een factor van belang, maar een nog veel groter probleem is dat onze beleids- en wetmakers aan die externe druk onvoldoende weerstand kunnen bieden. Mede daardoor dreigt het beleidsproces dol te draaien. In ons recent uitgebrachte boek "Informatieparadox" gaan mevrouw Cardoso Ribiero en ik nader in op de toenemende turbulentie in het openbaar bestuur en bevelen wij aan dat de Tweede Kamer zich beraadt op de vraag hoe de information overload die zij ook zelf over zich afroept kan worden teruggedrongen en een halt kan worden toegeeroepen aan de explosieve groei van het gebruik van het parlementair instrumentarium.

Van Thijn

De hand in eigen boezem, zo werd tijdens het algemeen overleg gezegd. Inderdaad!

Het debat over de wereld van verschil tussen beleid en uitvoering speelt zich af in een snel veranderende maatschappelijke omgeving. Die is overigens niet gemakkelijk in kaart te brengen. Enerzijds vraagt een mondige burger en de opkomst van de civil society om een responsieve overheid. Politici en ambtenaren moeten meer omgevingsgericht functioneren en zich bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, aldus de ROB in haar advies. Anderzijds wijst hij op het gevaar van de overheid als omnivoor, gedreven door een almaar toenemend ambitieniveau. Wat dat betreft bevindt de moderne overheid zich tussen twee vuren. Eén ding moge duidelijk zijn: big government, beleid van bovenaf, regentsk bestuur, zijn niet meer van deze tijd. Een ander adviesorgaan van de regering, de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, bracht verleden jaar een baanbrekend rapport uit onder de titel "Bevrijdende kaders", waarin zij vaststelt dat zich onvermijdelijk een horizontalisering voltrekt binnen door de overheid vast te stellen kaders.

De heer **Van Raak** (SP): U spreekt over de hand in eigen boezem steken, over de Tweede Kamer en zegt dat wij misschien wel wat voorzichtig moeten zijn met oordelen over die Tweede Kamer, maar wij hoeven niet voorzichtig te zijn met het oordelen over de Eerste Kamer, want dat zijn wij toch zelf. Welke functie heeft de Eerste Kamer in uw optiek te vervullen in de op dit moment bestaande kloof tussen beleid en uitvoering? Wij zijn hier inderdaad niet om wetten af te stemmen en u zegt terecht dat wij maar liefst 20 novelles hebben voorgesteld, maar ook drie jaar lang geen wet hebben afgestemd. Welke rol kan de Eerste Kamer dus vervullen om de uitvoerbaarheid van het beleid beter te maken?

De heer **Van Thijn** (PvdA): De rol die wij nu vervullen, het probleem fundamenteel aan de orde stellen. Wij zijn geen groot producent van amendementen en sub-, sub-, sub- en subamendementen, wij houden niet elke week spoed-, spoed-, spoeddebatten, wij zijn wat dat

betreft buitengewoon gematigd. Wij vragen wel eens om een ander beleid en dat is maar goed ook, maar ik geloof niet dat wij ons nu zo laten leiden door de wervelwind van de media die wij hier toch al zelden zien. Als wij ons daar wel door zouden laten leiden, zouden wij dat moeten temperen, want ook wij hebben onze verantwoordelijkheid.

De heer **Van Raak** (SP): Ik bedoel eigenlijk iets anders. Vaak zeggen veel fracties dat een wet eigenlijk onuitvoerbaar is, dat er grote problemen mee zijn, maar ze laten die wet uiteindelijk dan toch passeren. Weliswaar hebben wij veel novelles voorgesteld, maar wij hebben al drie jaar lang geen wet afgestemd. Al jarenlang doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de kloof tussen beleid en uitvoering. Al die wetten die tot die kloof hebben geleid, hebben wij hier toch laten passeren?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Vaak zitten wij inderdaad in een heel lastig parket, aan het eind van het wetgevingsproces. Dan komen die kerstbomen met ballen opgetuigd hier terecht en zijn wij al vaak toe aan de tiende nota van wijziging. Niemand heeft enig idee of zo'n wet nog wel uitvoerbaar is, maar wat kunnen wij dan nog doen? Wij kunnen zo'n wet niet veranderen, wij kunnen de wet niet terugsturen, zouden hem wel kunnen afstemmen, maar dat is wel een heel draconisch besluit waar wij vaak en niet helemaal ten onrechte voor terugdeinzen. Er is vaak jaren lang aan gewerkt! Daarom is mijn fractie ook voor een terugzendrecht, want dan zouden wij die problemen veel beter kunnen aanpakken. Wij staan als Hoog College van Staat vaak ook met lege handen, maar het beste is toch om op een bezonnen manier over het ontstaan van dit probleem te praten en er niet voor terug te schrikken om op een kritische manier naar onze collega's aan de overzijde te kijken. Het gaat weliswaar erg ver en het is ook niet erg gebruikelijk, eigenlijk nog nooit vertoond, maar dat zouden wij vandaag dan toch maar eens een keer moeten doen.

Mevrouw de voorzitter. Ik sprak net over de RMO en zijn rapport waarin gesproken wordt over een paradigmawisseling en horizontalisering van beleid, maar er is een grote discrepantie tussen het conceptuele

model wat door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing in zijn actieprogramma wordt onderschreven en het concrete beleid. Op tal van beleidsterreinen bestaat de neiging, ook in de Tweede Kamer, om naar het wapen van de centralisatie te grijpen. Een verontrustend signaal vond ik een recente uitspraak van minister Zalm om de vele verzelfstandigde bestuursorganen die in het laatste decennium zijn ontstaan weer terug te brengen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is waar dat een deel van de problemen die wij nu bespreken, mede ontstaan zijn nadat in het begin van de jaren negentig mede op basis van het rapport-Wiegel/In 't Veld veel uitvoeringsorganisaties waren weggehaald bij de kerndepartementen, de "knip" in beleid en uitvoering, maar daar waren goede redenen voor. Een van de redenen was de overbelasting van de ministeriële verantwoordelijkheid, mede tot uitdrukking komend in een grote bemoeienis van het parlement met details van uitvoeringsvraagstukken. De fout was niet de knip zelf, maar het gegeven dat er te weinig inhoud was gegeven aan de bijbehorende aanbeveling om in de praktijk van het beleidsproces veel aandacht te besteden aan de koppeling, de interface, van beleidsmakers en uitvoerende ambtenaren. In die richting moeten de mogelijkheden van verbetering worden gezocht. Het terugdraaien van de knip en van de ZBO's zou als middel erger zijn dan de kwaal; het zou de klok op onrealistische wijze ver terugzetten. Wat dit betreft is het recente rapport-Kohnstamm, die nu trouwens zelf een ZBO gaat aansturen, wanhopig ouderwets en in strijd met het gedachtegoed van prof. Scheltema, die op dit moment elders op het Binnenhof afscheid neemt. In een moderne netwerkdemocratie moet de politiek niet alles van bovenaf willen controleren. Er moet veel meer worden uitgegaan van een horizontaal model van checks and balances. Overigens neemt dit niet weg dat de ZBO's nog altijd niet in ons staatkundige bestel zijn ingebed, mede omdat dit kabinet de vrijwel uitgeprocedeerde Kaderwet heeft teruggenomen. Wanneer kunnen wij een nieuwe versie verwachten? Voor de verbeteringstrajecten is er op diverse departementen al het nodige in gang gezet. In het advies van de ROB

Van Thijn

wordt een aantal treffende voorbeelden gegeven en ook de reactie van de minister bevat op dit punt een aantal positieve aanzetten.

Gaarne vraag ik in dit debat tot slot aandacht voor de vele suggesties die naar voren zijn gebracht in het rondetafelgesprek van onze commissie met ervaringsdeskundigen. Ik wijs op suggesties als het zo laag mogelijk in de uitvoeringsketen organiseren van verantwoordelijkheid en de noodzaak van horizontale verantwoording en uitwisseling van informatie, het incorporeren van uitvoeringstoetsen in de opdrachten voor het toezicht, het bevorderen van de interface bij beleid en uitvoering door gemengde task forces en expert panels en de toetsing van conceptwetten door uitvoerders in een vroeg stadium van de voorbereiding. Uitvoering is randvoorwaardelijk, zo schrijft de minister in zijn brief over het advies van de ROB. Wij stellen heel concreet voor, aan elk wetsvoorstel niet alleen een blauw advies van de Raad van State te voegen, maar ook een advies van uitvoeringsdeskundigen. De kleur laat ik in het midden; voor mijn part wordt het groen. Ik heb de eer, een motie hierover te mogen indienen die praktisch kamerbreed wordt gesteund.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Van Thijn, Bemelmans-Vidéc, Bierman-Beukema toe Water, Platvoet, Putters, Schuyer, Hessing, Van Raak, Holdijk en Ten Hoeve wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de uitvoerbaarheid van wetgeving wezenlijk is voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de overheid;

vaststellend dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport "Tussen beleid en uitvoering" aantoonde dat over een lange reeks van jaren op tal van beleidsterreinen uitvoerbaarheid en uitvoeringspraktijk ernstig tekortschieten;

van oordeel dat gelet op de structurele oorzaken (beleids-

stapeling, verkokering, onderwaardering van uitvoering enz.) een systematische aanpak van dit probleem geboden is;

verzoekt de regering, te bevorderen dat al in de eerste fase van het wetgevingsproces direct betrokkenen bij de uitvoering worden gehoord en dat hun bevindingen en de reactie van de regering hierop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd, opdat de Eerste Kamer deze bevindingen bij haar afwegingen kan betrekken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt A (28831).

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. Wij denken dat de kans dat voorgenomen beleid dat deze Kamer bereikt, uitvoerbaar zal zijn en dat de rituele dans van beleidsstapeling zonder dat er rekening wordt gehouden met de uitvoerings- en handhavingscapaciteit, wordt afgebroken, door deze motie wordt vergroot. Het is eigenlijk een soort cultuuromslag. Hopelijk zal het gevraagde ertoe leiden dat de kwaliteit van de wetgeving toeneemt en de Eerste Kamer minder vaak te maken krijgt met problematische wetsvoorstellen.



Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De directe aanleiding tot dit debat, geïnitieerd door de fractie van de PvdA, is het rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering". De Rekenkamer wijst hierin op ernstige tekortkomingen bij het inzicht in de mate waarin de beleidsuitvoering spoort met de ambities en de intenties van het beleidsontwerp. Het blijkt met name te ontbreken aan inzichten in de feitelijke effectiviteit ± outcome en niet alleen maar output ± van het beleid. En hoewel de Rekenkamer in het in mei van dit jaar uitgebrachte rapport "De staat van de beleidsinformatie 2004" concludeerde dat het Rijk met de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid op de goede weg is bij de zorg voor goede beleidsinformatie, concludeerde zij eerder dat in de begrotingen en jaarverslagen die de departementen sinds 2002

hebben uitgebracht, informatie over met name de effecten van het beleid zo goed als ontbreekt. De Rekenkamer wil in haar "Strategie voor 2004 tot 2009" de aansluiting van de uitvoering op het beleid tot een speerpunt van onderzoek maken. Zij geeft aan, daartoe haar activiteitenprogramma zo te zullen opbouwen dat daarin trends kunnen worden ontdekt waarvan kan worden geleerd voor een betere uitvoering. Wij zien de uitkomsten hiervan met bijzondere belangstelling tegemoet.

Dat er een probleem is, daarvan behoeven wij de regering niet meer te overtuigen. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer in haar rapport over beleid en uitvoering worden voor het overgrote deel door de betrokken bewindslieden onderschreven. In zijn reactie op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over het instrument benchmarking van 2 december 2003 stelde minister De Graaf dat de overheid een urgent probleem heeft: "Naar de mening van het kabinet is er alle reden om de prestaties in de openbare sector inzichtelijker te maken en te verbeteren. De burgers vinden dat de overheid op een verkeerde manier bezig is en dat veranderingen te langzaam en te stroperig gaan. (...) Tegen die achtergrond kan het vergelijken van prestaties een goed middel zijn om betere resultaten te boeken."

Wanneer wij ons bezinnen op het eeuwige probleem van de beleidsuitvoering, is het wellicht goed om eens in de klassieke literatuur daarover te duiken. Ik citeer uit een werk over de beleidsuitvoering uit het begin van de jaren zeventig waarin Pressmann en Wildavsky de uitvoering van een beleidsprogramma beschrijven dat de werkgelegenheid onder minderheden in Californië moest verbeteren, een en ander naar aanleiding van hevige rassenrellen. Hoewel het programma alles mee had ± politieke steun op alle niveaus, voldoende fondsen en aanvankelijk weinig conflicten in opvattingen over de aanpak ± bleek na een aantal jaren dat de uitvoering minimaal was, met als gevolg een minimaal effect. De auteurs komen tot de ontvondende conclusie dat het blijkbaar een wonder mag heten als beleidsprogramma's überhaupt effect sorteren. Zij wijzen in hun analyse op buitengewoon gewone oorzaken. Te veel goedkeurings-

Bemelmans-Vidéc

momenten (zogenaamde clearances) moesten worden afgegeven door een veeltal van participerende overheidsinstanties en particuliere instanties. Met andere woorden: een langdurige besluitvorming; een te lange causaliteitsketen van oorzaken en gevolgen. Weer anders geformuleerd: de beleidstheorie was te complex, zij veronderstelde te veel stappen tussen de inzet van het eerste middel en het uiteindelijke doel: méér werk voor minderheden. Te veel onderlinge afhankelijkheden, te veel uiteenlopende belangen. Hoe langer de causaliteitsketen, hoe talrijker de wederzijdse betrekkingen tussen de verschillende schakels, hoe complexer de uitvoering, hoe groter de kans op de bekende kink in de kabel.

Hier bezien wij het beleid alleen in zijn interne opbouw. Het verhaal wordt nog ingewikkelder als wij de relaties met zogenaamd flankerend beleid bezien, of in de woorden van de Rekenkamer: de stapeling van beleidsmaatregelen die elkaar op een gegeven moment in de weg gaan zitten.

De bekende drieslag uit de literatuur volgend (vanwege de aardige alliteratie doe ik dat in het Engels, voorzitter) is er naast een ongelukkige of onjuiste beleidstheorie (bad theory) waarin óf te ambitieuze óf te vage doelen zitten, verbonden met complexe doel-middelenrelaties, de ordinaire factor van niet te beïnvloeden omstandigheden (bad luck) en vooral een mankerende beleidsuitvoering (bad implementation).

Het lijkt mij goed om even kort stil te staan bij de aard van het uitvoeringsproces. In dat proces worden de opvattingen over na te streven doelen en daartoe in te zetten middelen ± beleid ± omgezet in beslissingen die worden uitgevoerd. Cruciaal daarbij is de voorbereiding van de uitvoering als onderdeel van het beleidvormingsproces, veelal aangeduid als de operationele planning. Dat is de fase waarin aandacht is voor het uitwerken van de beleidstheorie in concrete corrigerende maatregelen, de daarbij in te zetten middelen en de te volgen regels en procedures.

Daarbij is te denken aan personele voorzieningen, financiële en materiële voorzieningen, organisatorische voorzieningen met de name de toewijzing en vervolgens de coördinatie van uitvoerings-

activiteiten, alsmede de juridische en procedurele voorzieningen.

In het uitvoeringsproces vindt de confrontatie plaats met de bestuurlijke en maatschappelijke handelingsprocessen waarop de overheid greep probeert te krijgen. Daarin spelen uitvoerende ambtenaren een rol en daarin speelt de burger een rol die in dat uitvoeringsproces het gezicht van de overheid ziet.

Het uitvoeringsproces is bij uitstek onderwerp van toezicht en controle door inspecties en vele andere vormen van evaluatie. Over het toezicht op de uitvoering als instrument om de effectiviteit van het uitvoerend handelen te bepalen en te ondersteunen door advies komen wij dan onvermijdelijk te spreken.

Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de mankerende uitvoering? Ik noemde al een beleidstheorie die te ambitieus is, niet klopt etc. (bad theory). Verder pech, ook wel aangeduid als niet te controleren risico's (bad luck), maar vooral een uitvoeringspraktijk die resulteert in sturingsdeficits (bad implementation). De uitvoering van de geprogrammeerde maatregelen werd geacht op een bepaalde wijze plaats te vinden. Is dat gebeurd of moeten wij het falen van het beleid toeschrijven aan het feit dat uitvoerende instanties zich niet hebben gehouden aan voorgeschreven taken en procedures, of zijn er wellicht andere redenen?

In de literatuur worden als belangrijkste oorzaken van sturingsdeficits de volgende zaken aange-

meld:

- Verschijnselen van bureaucratisme zoals traagheid, formalisme enz.;
- Feilen in de bestuurlijke organisatie of technische gebreken in het bestuurlijk handelen zelf;
- Inadequate regelgeving of toepassing daarvan, bijvoorbeeld leidend tot ongewenste selectiviteit in de uitvoering. Het programma bereikt juist niet die burgers waarvoor het bestemd is;
- Misbruik of oneigenlijk gebruik van de vrije beleidsruimte door uitvoerende instanties. Dat kan resulteren in een bewuste of onbewuste verschuiving van sturingsdoeleinden, niet de officiële doeleinden maar de informele particuliere belangen van uitvoerende instanties respectievelijk groepen van bestuurders of ambtenaren bepalen de agenda. Doeleindenverschuiving is vooral

mogelijk bij geringe eenduidigheid van de geformuleerde doelen. Heldere doelen laten minder ruimte voor verschillende waarderingen en invullingen en dus ook minder onduidelijkheid over de vraag welke informatie relevant is om de mate van doelrealisatie weer te geven. Met andere woorden: Door de beleidskolom heen is consensus nodig over de inhoud en de gewenste uitvoering van de beleidsdoelen. Die eenstemmigheid wordt versterkt door beloningssystemen in het verlengde van de beleidsdoelen die prikkelen tot prestatieverbetering.

Inspecties en andere toezichthouders moeten heldere informatie ter beschikking stellen om de uitvoering kritisch te kunnen beoordelen. Is dat niet het geval en ontbreekt het inzicht, dan kan het programma om oneigenlijke redenen blijven voortbestaan, dus zonder dat duidelijk is of het aangegeven doel met dat programma gediend wordt. Bij gebleken ineffectiviteit daarentegen worden ad hoc maatregelen genomen die weer resulteren in stapeling van beleid en in fragmentatie in beleidsprogramma's, waardoor het zicht op de effecten nog meer bemoeilijkt wordt en de kans nog groter wordt dat programma's elkaar in de weg gaan zitten.

Zoals door collega Van Thijn al geïllustreerd, wordt deze analyse van de falende uitvoering grotendeels bevestigd door het onderzoek van de Rekenkamer en in onze gedachtewisseling met uitvoeringsdeskundigen.

Hoe nu anders? Allereerst is er inzicht nodig want zonder inzicht in de aard en de effectiviteit van de beleidsuitvoering is bijstelling van beleid niet mogelijk. Dat betekent dat de informatie over de feitelijke processen en effecten van de uitvoering verbeterd moet worden. De beleidsuitvoerders hebben daarin zelf een taak, maar ook de toezichthouders en de inspecties.

De VBTB-operatie wordt door de Rekenkamer opgevoerd als wezenlijk kader om de relatie tussen beleid en de feitelijke inzet van middelen in het uitvoeringsproces te verhelderen. Ook de Rekenkamer wijst daarbij op de essentiële rol van de inspecties.

De informatie dient uitgewisseld te worden met alle andere medespelers in het betrokken beleidsveld, opdat coördinatie ten behoeve van een effectieve beleidsuitvoering mogelijk

Bemelmans-Videc

wordt. Die informatie dient ook en vooral te worden teruggevoerd in het beleidsvormingsproces, de bekende feedback loop die kan leiden tot bijstelling van het beleid en van de operationele planning.

Dat betekent tot slot dat de verantwoordelijken zelf kunnen en moeten ingrijpen en bijstellen en daarover verantwoording kunnen afleggen ten opzichte van burgers en hun vertegenwoordigers. Dat dient de transparantie en \pm zo is de veronderstelling \pm daarmee ook de legitimiteit van het overheidsingrijpen.

Vervolgens is er uitdrukkelijk méér aandacht nodig voor de fase in het beleidsvormingsproces die gewoonlijk wordt aangeduid met "operationele planning" oftewel de planning van het uitvoeringsproces. Daarbij dient een optimale inzet van uitvoeringsdeskundigheid plaats te vinden. In dat verband wil ik in het bijzonder stilstaan bij de rol van inspecties en toezichthouders bij het bieden van inzicht, niet alleen in de uitvoeringsprocessen maar vooral in de uitvoeringseffecten; oftewel de maatschappelijke effectiviteit van beleidsprogramma's.

Over de rol van de inspecties wordt in het Rekenkamerrapport "Tussen beleid en uitvoering" opgemerkt dat er onvoldoende informatie verzameld wordt over de daadwerkelijke doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. De gegevens die momenteel worden verzameld hebben overwegend betrekking op procesvariabelen, bijvoorbeeld wettelijke vormvereisten.

Uit het onderzoek naar de Rijksinspecties dat de Rekenkamer in 2001 uitvoerde, bleek onder meer dat de beleidsinformatie die de inspecties aan de minister leveren over hun handavingsprestaties beperkte informatiewaarde heeft. Dit komt doordat de inspecties hun handavingsactiviteit niet koppelen aan het gewenste nalevingsniveau in de maatschappij, met andere woorden een informatie over "outcome". De Rekenkamer beveelt dan ook aan om de inspecties jaarlijks aan de minister in hun verantwoording over de handavingsactiviteiten te laten aangeven welke feitelijke naleving zij hebben geconstateerd. Ook geeft de informatie geen inzicht in de effectiviteit van de inspecties. Sommige inspecties verbinden

nauwelijks consequenties aan aangetroffen tekortkomingen in het veld.

Voorzitter. In aansluiting op deze diagnose heb ik de eer u aangaande de werkzaamheid van met name toezichthouders en inspecties een motie aan te bieden die eveneens door de vertegenwoordigers van alle fracties is ondertekend.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Bemelmans-Videc, Van Thijn, Bierman-Beukema toe Water, Schuyer, Van Raak, Holdijk, Schuurman, Platvoet, Putters, Ten Hoeve en Hessing wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de uitvoerbaarheid van beleidsprogramma's wezenlijk is voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de overheid;

vaststellend dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport "Tussen beleid en uitvoering" aantoonde dat over een lange reeks van jaren op tal van beleidsterreinen de uitvoerbaarheid en de uitvoeringspraktijk ernstig tekortschieten;

vaststellend dat daarbij onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke maatschappelijke doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsprogramma's de mogelijkheid tot leren en bijstelling van beleid in belangrijke mate belemmert;

verzoekt de regering, te bevorderen dat inspecties en andere toezichtsorganen de maatschappelijke effectiviteit met name in kwalitatieve zin tot speerpunt van hun onderzoek- en handavingsactiviteiten maken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt B (28831).

Mevrouw **Bemelmans-Videc** (CDA): Voorzitter. De inspecties zelf ervaren als belangrijkste knelpunt de moeilijke handhaafbaarheid van wet- en regelgeving. Zij geven aan dat de handhaafbaarheidstoets bij nieuwe wetgeving verbeterd zou dienen te

worden. Daarop had de eerdere motie van de heer Van Thijn betrekking. Of, zoals onze ervaringsdeskundigen suggereerden: laat een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid opnemen in de memorie van toelichting. De Rekenkamer suggereert daarbij gebruik te maken van wat zij de smart checklist noemt: ga na of de wet effectief is door een aantal noodzakelijke, niet afdoende voorwaarden te checken. Is de wet specifiek genoeg, meetbaar, gebaseerd op duidelijke afspraken, realistisch en wordt een tijdspad aangegeven? Dat dwingt ook ertoe om de vage, algemene en dus onvoldoende richtinggevende doelstellingen te vertalen in meer concrete, indicatieve doelstellingen.

Bij de zoektocht naar verbetering is nog meer systematisch aandacht nodig voor de resultaten van toezicht en evaluatie. Hierbij gaat het om het opzetten van registratie- en monitoringssystemen, zowel met betrekking tot de maatschappelijke processen die om bijsturing vragen als met betrekking tot de bedrijfsvoeringsinformatie die nodig is om de operationele uitvoering goed te kunnen plannen. De ervaringsdeskundigen vinden ook dat toezichtsorganen duidelijker moeten maken hoe in de praktijk de beleidsdoelen worden gerealiseerd. Inspecties moeten idealiter samenwerken, opdat de gecontroleerden niet met meerdere inspecties van doen krijgen. Andere suggesties in de gesprekken waren onder meer: er is meer ruimte nodig voor proeftuinen, pilotprojecten en monitoring daarvan met vooral het accent op leren.

Samenvattend: er is meer ruimte nodig voor evaluatie en voor het feitelijke gebruik daarvan, en dat bij voorkeur los van de politieke opportuniteit, door vaste evaluatiemomenten in het beleidsproces te creëren die de politieke cyclus doorkruisen.

Mevrouw de voorzitter. Over toezicht en verantwoording hebben wij hier eerder in het kader van het debat over de "Andere overheid" gediscussieerd. Daarbij speelde ook de discussie over niet alleen de last van de regeldruk, maar ook over de last van het toezicht. Wij zijn geroepen tot het doen van een zoektocht naar een optimale

Bemelmans-Vidéc

beperking van dat toezicht tot de werkelijk relevante gegevens, met respect voor een belangrijke mate van professionele autonomie van de uitvoeringsinstanties. Die autonomie ± wij zeiden het al eerder ± vooronderstelt tevens duidelijke beleidsdoelstellingen waarover consensus bestaat.

Hier speelt de uitvoering van nationale doelstellingen door decentrale overheden, in de vorm van complementair bestuur, maar veel vaker in de vorm medebewind, een bijzondere rol. De in de Gemeentewet en de Provinciewet sinds 1992 opgenomen normativiteit van de decentralisatie legt spanning in de relatie tussen het in vertrouwen "overlaten" en het via toezicht en evaluatie inzichtelijk maken van de feitelijke beleidsuitvoering en resulterende effecten. Wij zijn benieuwd en willen graag weten hoe de minister ook in het kader van het thema dat vandaag centraal staat die spanningsvolle relatie wil duiden.

Voorzitter. Ik sluit af met een aantal vragen aan de minister die voor een belangrijk deel aansluiten bij de vragen van de vorige spreker en die welke zijn neergelegd in onze eerder ingediende notitie.

Deelt het kabinet de diagnose van de Rekenkamer en de opmerkingen en aanvullingen daarbij geplaatst in de bijdragen van deze Kamer? Waar herkent ze de analyse en waar niet?

Er is een aantal suggesties gedaan voor verbetering. Daarop krijgen wij graag een reactie. Waar liggen wat dit kabinet betreft de prioriteiten?

Kan de minister inzicht geven en een overzicht bieden met betrekking tot de momenteel bestaande praktijk van inschakeling van uitvoeringsdeskundigheid in de fase van de beleidsvoorbereiding die zo belangrijk is voor een succesvolle uitvoering, te weten de operationele planningsfase?

Kunnen de ministers tevens aangeven welke inspecties/toezichtsorganen het in kaart brengen van feitelijke maatschappelijke effecten van beleidsprogramma's nu al tot hun taak rekenen en in welke mate zij dat doen?

□

De heer **Van Raak** (SP): Als ik het openbaar bestuur zou zijn en mijn vriendinnetje Preeti het volk van Nederland, dan zou ze het al lang hebben uitgemaakt. Tenminste, als

wij de Algemene Rekenkamer mogen geloven, die sinds 1997 zo'n dertig onderwerpen van beleid kritisch tegen het licht heeft gehouden en een aantal punten heeft genoemd waarop dit beleid structureel faalde.

Ik zou afspraakjes maken met Preeti, maar dit niet in mijn agenda noteren, zie bijvoorbeeld de slechte registratie van voortijdige schoolverlaters. Natuurlijk zouden wij ruzie krijgen over de vraag wat ware liefde is, zie bijvoorbeeld de definitiestrijd bij de opvang van zwerfjongeren. En ik zou ook nog afspraakjes maken met andere meisjes, zie bijvoorbeeld het tegenwerkend beleid bij de vergroting van de politiesterkte. Met andere woorden, ik zou mijn beloften niet nakomen en, geloof mij voorzitter, dat zou door haar meedogenloos worden afgestraft. In de politiek gaat dat niet zo. Al vele jaren komen wij onze beloften niet na, maar toch worden wij door het volk niet aan de kant gezet. Hoe komt dat?

Voorzitter. Tijdens mijn eerste jaar in deze Kamer heb ik erg veel geleerd. Bijvoorbeeld hoe moeilijk het openbaar bestuur kan zijn. Een aantal interessante dilemma's zijn mij duidelijk geworden. Bestuurders en politici, niet in de laatste plaats de leden van de Eerste Kamer, moeten luisteren naar de burgers. Maar wat dé bevolking wil is nogal divers; mensen willen veel sociale zekerheid, goed onderwijs en goede zorg, maar het liefst ook weinig belasting betalen; mensen willen veiligheid, maar ook vrijheid; mensen willen weinig regels voor zichzelf, maar graag wel veel voor de burens.

Een ander dilemma: wij weten veel te veel, maar ook veel te weinig. Een van de grote voordelen van het lidmaatschap van deze Kamer is dat ik mijzelf over elk denkbaar onderwerp uitvoerig kan laten informeren, zo goed dat ik binnen geen tijd verdrink in een oneindige informatiestroom. De ministers zullen dat herkennen. Collega Ed van Thijn heeft onlangs laten zien hoe dit probleem ook speelt op departementen: ambtenaren moeten voorkomen dat ministers worden overvoerd met informatie, maar het achterhouden van soms op het eerste gezicht secundaire gegevens kan een bewindspersoon in de Kamer in grote verlegenheid brengen. Meestal komen deze bewindspersonen er goed van af, want het achterhouden van informatie komt doorgaans pas

veel later aan het licht, als ze alweer vertrokken zijn naar een andere baan. Dankzij de hoorzittingen over de grote infrastructurele projecten, aan de overkant van het Binnenhof, weten wij daar alles van.

Een laatste dilemma: iedereen klaagt over een teveel aan wetten en regels. Dat doen bestuurders, burgers, maar ook Kamerleden en niet in de laatste plaats ministers zelf. Toch dijt de wetgeving almaar uit. Ook dit jaar zal het kabinet weer een groot aantal wetten aan deze Kamer voorleggen. Veel zal er in deze Kamer weer gezocht en gesteund worden over de slechte kwaliteit van de voorstellen, maar heel klein is de kans dat wij dit jaar een van die slechte wetten zullen tegenhouden. Wij doen niet niets. Wij behandelen veel novellen. Soms worden wetten teruggetrokken, maar voor dit jaar hebben wij nog geen wet afgestemd. Vorig jaar niet en het jaar daarvoor ook niet. Dat is toch eigenlijk vreemd. Mijn fractie stelt zich in het algemeen wat minder gouvernementeel op, maar ook zij is niet vrij van zonden. Neem de nieuwe Wet op de jeugdzorg die de steun heeft gekregen van de SP-fractie. Wij zagen enkele voordelen, maar ook heel veel problemen, die nu al aan het licht komen. Had deze wet in deze vorm wel met onze toestemming deze Kamer mogen passeren?

De bestrijding van de jeugdcriminaliteit is een van de onderwerpen die de Algemene Rekenkamer onder de loep heeft genomen in haar vele onderzoeken naar de uitvoering van beleid, en dit leidde in het overgrote deel van de gevallen tot vernietigende kritiek. Over die onderzoeken, bijvoorbeeld naar de inburgering van allochtonen, de bestrijding van onderwijsachterstanden, de opvang van zwerfjongeren, het functioneren van inspecties en de reïntegratie van arbeidsongeschikten, is veel gesproken. Fouten zijn erkend en goede voornemens zijn gemaakt. Vandaag spreken wij echter over iets fundamentele. De rapporten van de Algemene Rekenkamer zijn niet alleen schokkend omdat zij op de verschillende beleidsterreinen grote fouten blootleggen, maar vooral omdat dit veelal dezelfde fouten zijn. Ik noem er een paar die aansluiten bij de door mij geschetste dilemma's van het openbaar bestuur.

Van Raak

Nieuw beleid is vaak gebaseerd op geïsoleerde incidenten en zelden op de uitwerking van een samenhangende visie op de toekomst van Nederland. De afgelopen 25 jaar hebben, zo meent mijn fractie, veel bestuurders en politici een zeer enge opvatting gehad van politiek, dat vooral een vorm van management moest zijn. Graag wil ik vandaag debatteren over de politiek van marktwerking, verzelfstandiging en deregulering, die verschillende kabinetten de afgelopen jaren hebben gevoerd. Maar meer nog dan achteruitkijken, wil ik vooruitzien naar de toekomst van de zelfstandige bestuursorganen, de nieuwe plannen voor decentralisatie en deregulering en de ontwikkelingen op het gebied van lobby.

De rapporten van de Algemene Rekenkamer maken ook duidelijk dat er grote democratische gaten gapen in de verantwoording. Niet de hoeveelheid informatie, maar de onafhankelijkheid is hier van belang. Het parlementair onderzoek naar grote infrastructurele projecten laat zien hoe tijdens de besluitvorming informatie wordt genegeerd, gefilterd en gemanipuleerd. Als Kamerlid kan ik zo veel informatie krijgen als ik maar wil. De vraag is hoe betrouwbaar die informatie is. Tijdens de hoorzitting die deze Kamer in december heeft gehouden met leden van de Algemene Rekenkamer, werd ook een wettelijk gat zichtbaar. We maken het uitvoerders van beleid veel te moeilijk: door een gebrek aan consistentie in de vele wetten en regels is het voor hen vaak onduidelijk waar de politiek heen wil. We maken het uitvoerders echter ook veel te gemakkelijk: doordat politieke keuzes uitblijven, wordt ambtelijk bepaald welk beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Er is immers altijd wel voldoende beleid om uit te kiezen, zo werd er gesteld.

Tijdens dit debat over de effectiviteit van het openbaar bestuur wil ik ook ingaan op ons eigen functioneren hier in de Eerste Kamer.

Enkele vragen wil ik stellen over de zelfstandige bestuursorganen, decentralisatie en deregulering, lobby, verantwoording en het functioneren van deze Kamer. Ik kom eerst op de zelfstandige bestuursorganen. Vorige week hebben wij in deze Kamer afscheid genomen van Jacob Kohnstamm. Hij was staatssecretaris en Kamerlid in een tijd dat liberaliseren een politieke

mode was. Als socialist heb ik mij vaak verbaasd over de wijze waarop debatten met voorstanders van meer marktwerking verliepen. Het betrof hier vaak mensen met een diep geloof dat niet politieke visie en democratische controle, maar een onzichtbare hand van vraag en aanbod de publieke sector het best kan organiseren. Dit marktgelooft was echter een onvoldragen geloof.

Onderzoek naar de vele problemen in de publieke sector, waar privatisering en verzelfstandiging hadden plaatsgevonden, werd afgedaan op een manier die doet denken aan Galileo Galilei. Toen Galilei in 1610 met zijn kijker naar de hemel keek en waarnemingen deed die niet overeenkwamen met het christelijke wereldbeeld, antwoordden de kardinalen hem dat zijn kijker dan wel niet zou deugen. Driehonderd jaar later breekt ook hier het licht door en erkennen steeds meer mensen dat niet het vele kritische onderzoek naar privatisering en marktwerking de schuld is van het falen van het openbaar bestuur.

Als voorzitter van een interdepartementale werkgroep heeft Kohnstamm het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen onderzocht. Zijn conclusie was helder; wat hem betreft kunnen deze bestuursorganen het beste opnieuw worden ondergebracht bij de ministeries. We hebben er in de loop der tijd nogal wat zelfstandige bestuursorganen bij gekregen, van enkele tientallen begin vorige eeuw tot bijna 450 nu. Soms is er veel voor te zeggen om een bestuursorgaan op afstand te plaatsen van de overheid, bijvoorbeeld als zo'n orgaan de overheid moet controleren. Ik noem de NMa als toezichhouder en het CPB als kennisinstituut. Op het functioneren van heel veel andere verzelfstandigde bestuursorganen worden ministers echter direct aangesproken, zoals laatst op dat van de zorgverzekeraars of het UWV. Dit was voor minister Zalm ± daar is al aan gerefereerd ± een reden om in principe in te stemmen met de plannen van de werkgroep. Graag hoor ik de mening van deze ministers hierover. "Het oprichten of instandhouden van een zelfstandig bestuursorgaan is vaak een bewijs van onvermogen van de rijksoverheid om politieke controle en het uitvoeren van publieke taken hand in hand te laten gaan," zo citeer ik de werkgroep. Zien de ministers een

verband tussen het gebrek aan functioneren van een groot aantal zelfstandige bestuursorganen, waar de werkgroep-Kohnstamm op wijst, en de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde structurele problemen in de uitvoering van het overheidsbeleid?

Dit brengt mij op decentralisatie en deregulering. De vakbeweging wil ik aanraden om in oktober weer stiptheidsacties te organiseren. Dat brengt altijd heel mooi in beeld dat, als iedereen in Nederland zich aan de wetten en regels houdt, de samenleving tot stilstand komt. Het openbaar bestuur in Nederland kenmerkt zich volgens mijn fractie door een conservatisme. Daarmee bedoel ik niet dat het bestuur niet verandert. Integendeel, het conservatisme zit hem juist in de drang om het bestuur voortdurend op de schop te nemen. De ene verbouwing is nog niet klaar of de volgende herverbouwing wordt alweer aangekondigd. Wetten worden bestreden met regels en regels worden bestreden met wetten.

Alle ministeries zijn op zoek naar manieren om te snoeien in het ondoordringbare woud van wetgeving dat, zoals gezegd, uitvoerders er bijna toe dwingt om te gaan shoppen. Het streven naar minder regels leidt juist tot meer regels, zo constateerde bestuurskundige Paul Frissen onlangs in de Staatscourant. Het schrappen van regels heeft vaak allerlei ongewenste gevolgen die middels nieuwe regels moeten worden gerepareerd. Veel bureaucratie ontstaat bijvoorbeeld omdat beleid niet eenduidig is. Om bij het ministerie van Binnenlandse Zaken te blijven: politieagenten moeten minder achter hun bureau zitten en meer de straat op. Op basis van de nieuwe prestatiecontracten moeten agenten daar vooral veel bonnen uitschrijven. Het verwerken van al die bonnen levert vervolgens weer veel bureaucratie op, zodat diezelfde agenten weer achter hun bureau zitten.

Geconfronteerd met een ingewikkeld maatschappelijk probleem, maken wij een nieuwe wet. Op papier staat dat heel concreet. Het is echter een misverstand dat nieuwe problemen altijd nieuwe wetgeving vereisen, zo kunnen wij lezen in *De Fascinatie*, een recente publicatie van het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken in Tilburg. Voorzitter Verschuuren wijt dit aan het

Van Raak

kortetermijndenken van veel politici. Veel wetten zijn volgens hem al achterhaald nog voordat zij het Staatsblad hebben bereikt. We hollen achter de maatschappelijke ontwikkeling aan. Waar het volgens Verschuuren vooral aan ontbreekt, is een politieke visie, een algemeen einddoel waarnaar wetgeving moet leiden, zoals een bepaald niveau van bescherming, een specifiek resultaat en het hanteren van bepaalde principes. Delen de ministers de opvatting dat wetgeving meer op hoofdlijnen moet plaatsvinden? Delen zij de mening dat wetgeving gebaseerd moet zijn op een eenduidige en voor iedere bestuurder, ambtenaar en burger herkenbare politieke visie? Delen zij de mening dat decentralisatie en deregulering geen doel op zichzelf moeten zijn, maar pas zinvol kunnen zijn als duidelijk is tot welke politieke doelen zij moeten leiden?

Gemeenten klagen dat zij de afgelopen jaren weliswaar meer taken en bevoegdheden hebben gekregen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid, maar dat dit niet gepaard is gegaan met een toename van middelen. Nieuwe beleidsvrijheid, zo meent ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, is daarmee in grote mate een schijnvrijheid. De werkgroep-Kohnstamm stelde dat de wildgroei aan zelfstandige bestuursorganen verband hield met het bestuurlijk onvermogen van de rijksoverheid. Moet de delegatie door de rijksoverheid van taken naar gemeenten en provincies eveneens worden gezien als een uiting van onvermogen van de rijksoverheid?

Dit brengt mij bij de lobby. Als gesproken wordt over de verhouding tussen de verschillende overheden, dan komt steeds vaker de lobby ter sprake. Na de bestuurlijke verzelfstandigingen die de politiek de afgelopen decennia in hun greep hebben gehouden, lijkt dit het nieuwe bestuurlijke modewoord. Gemeenten en provincies moeten lobbyen in Den Haag en in Brussel. Den Haag moet lobbyen in Brussel. Wij, het Nederlandse parlement, hebben sinds kort onze eigen liaison officer in Brussel. Bedrijven, niet-gouvernementele organisaties en belangenverenigingen moeten lobbyen bij gemeenten en provincies en in Den Haag en Brussel. Overheden moeten lobbyen bij bedrijven, niet-gouvernementele

organisaties en belangenverenigingen, die weer bij elkaar moeten lobbyen. Kortom, iedereen moet lobbyen bij iedereen. Ondertussen is een ware lobbyindustrie ontstaan, waarin duizenden bedrijven hun vaak dure diensten aanbieden.

Lobby is een interessant verschijnsel in de politieke besluitvorming. Het lijkt een beetje op een motor met zijspan. Politici zijn de wielen van de politieke besluitvorming. Bedrijven, niet-gouvernementele organisaties en belangenverenigingen, die niet de politiek verantwoordelijken zijn voor het algemeen belang, hebben zichzelf via lobby als zijspan aan de motor gehangen. Politici en bestuurders, ontevreden als zij zijn met de wijze waarop zij zélf de motor besturen, besluiten om nu ook maar zelf in het zijspan te gaan zitten. Het is vast heel gezellig met zijn allen in dat karretje, maar heel hard zullen we niet gaan.

Zien de ministers de toename van lobby als een middel tot verbetering van het openbaar bestuur?

Ik heb in dit verband ook een korte vraag over de scheiding tussen politiek en ambtenarij. Aan de overkant is de minister eerder zijn mening gevraagd over het GroenLinks ambtenarennetwerk. Ook de VVD blijkt over een dergelijk netwerk te beschikken. In deze netwerken komen ambtenaren met een gedeelde politieke achtergrond bijeen om te discussiëren, soms onder leiding van een Kamerlid. In het geval van GroenLinks blijken ambtenaren bijvoorbeeld ook opiniestukken voor te bereiden. De minister keurde deze netwerken goed. Zij zijn in zijn opvatting niet in strijd met de Ambtenarenwet. In de besluitvorming zijn politici vaak erg afhankelijk van de informatie van ambtenaren, zo blijkt ook weer in het lopende onderzoek naar infrastructuurele projecten.

Zien de ministers het gevaar dat de organisatie van ambtenaren langs politieke lijnen in strijd kan zijn met hun onafhankelijkheid?

Voorzitter. Dat brengt mij bij het punt van de verantwoording. Democratie betekent niet dat iedereen in alles zijn of haar zin moet krijgen. Dit beloven is een vorm van populisme die geen enkele politicus kan waarmaken. Democratie betekent wel dat bepaalde groepen in de samenleving niet altijd wel en andere groepen nooit hun zin krijgen. De belangrijkste taak van politici is

daarom ook het maken van keuzes. Wanneer krijgen welke belangen voorrang? Zij dienen hier vervolgens verantwoording over af te leggen. Zwartepieten, of het rondspelen van de schuldvraag tot deze ergens blijft kleven, is daarbij van het grootste belang, zo stelt Herman van Gunsteren in zijn prachtige "Woordenschat voor verwarde politici", dat ik de ministers van harte wil aanbevelen.

Van Gunsteren spreekt over het spel van verantwoorden waardoor onvoorziene fouten en gebreken aan het licht komen en lessen kunnen worden getrokken. Ik citeer: "Zonder het rondspelen van schuld blijft de verantwoording diffuus, zijn we allen een beetje, maar is niemand effectief aanspreekbaar." Ook ik krijg vaak te horen tijdens debatten in het land: "Jullie maken er daar in Den Haag een rotzooi van en jullie houden elkaar de hand boven het hoofd." Wat moet ik dan zeggen, voorzitter? De Algemene Rekenkamer heeft bijna dertig beleidsterreinen onderzocht en daaruit maak ik op dat we het in Den Haag niet goed doen. Op al die terreinen zijn veel fouten erkend en verbeteringen toegezegd, maar er is zelden iemand afgetreden. Zelden heeft een politicus de verantwoordelijkheid genomen.

Erkennen de ministers de waarde van wat Van Gunsteren het spel van het zwartepieten noemt? Hoe verklaren de ministers het ontbreken van een dergelijke cultuur van verantwoording in de Nederlandse politiek? Is dit wellicht een reden waarom zo weinig lessen worden getrokken uit fouten die in het verleden zijn gemaakt?

Verantwoording afleggen begint met het stellen van criteria waarop mensen kunnen worden afgerekend. Ik geef een voorbeeld. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft recent onderzoek gedaan naar preventieve maatregelen, zoals de inzet van stadswachten of cameratoezicht die verschillende kabinetten de afgelopen vijftientig jaar hebben genomen om het gevoel van onveiligheid te verminderen. Het planbureau trekt soortgelijke conclusies als de Algemene Rekenkamer: de keuze voor een bepaalde maatregel is ook hier nauwelijks gebaseerd op kennis van de effectiviteit van deze maatregel. Effecten van maatregelen zijn meestal niet onderzocht en waar dat

Van Raak

wel gebeurde bleef het onderzoek ver onder de maat.

Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben politici en bestuurders geen flauw idee of het vele geld dat is gestoken in lokale initiatieven goed is besteed. Woordvoerder Karin Wittebrood stelt dat het een hele verbetering zou zijn als voor aanvang van een project een besluit tot evaluatie zou worden genomen.

Zijn de ministers bereid om bij een voorstel tot wet in de memorie van toelichting een paragraaf op te nemen waarin wordt ingegaan op de evaluatie van de voorgestelde maatregelen? Mevrouw Bemelmans-Vidéc sprak hier ook al over. De Kamer kan hier natuurlijk zelf om vragen, maar het is goed om hierover ook de mening van het kabinet te horen.

Voorzitter. Dat brengt mij bij de Eerste Kamer. Ik wil de ministers vragen of zij vanmiddag met knikkende knieën deze Kamer zijn binnengekomen. Zo niet, dan hebben wij gefaald. Het is niet in de eerste plaats onze taak om wetten af te stemmen. Dat het echter dit jaar, evenmin als vorig jaar of het jaar daarvoor nog niet is gebeurd, geeft echter toch een vreemd beeld. Dit zou betekenen dat alle wetten die het kabinet en de Tweede Kamer hier aanmelden, goed zijn. Als dat het geval zou zijn, zouden wij vandaag dit debat niet hebben. Gelukkig blijft de Algemene Rekenkamer beter bij de les.

Heeft de Eerste Kamer bestaansrecht? Wat onderscheidt ons van de Tweede Kamer? Een argument dat altijd wordt gebruikt, is dat wij een Kamer van reflectie zouden zijn. Reflectie is mooi, maar nogal vrijblijvend. Het mag wel wat meer zijn. Reflecterende senatoren hebben een taak die verder gaat dan coalitiebelangen of partijpolitiek. Wij moeten misschien meer werk maken van onze taak om de eenheid en uitvoerbaarheid van het beleid te verzekeren.

Deze Kamer verkeert in vele opzichten in een zeer luxe positie. Wij worden niet direct gekozen. Wij hoeven daarom minder dan Tweede-Kamerleden onze oren te laten hangen naar politieke modes. Wij zijn deeltijdpolitici. Wij zouden ons meer dan ministers en Tweede-Kamerleden moeten concentreren op de hoofdlijnen van het beleid. Wij zijn niet gebonden aan het regeerak-

koord. Wat belet ons toch om slechte wetten af te stemmen? Waarom zijn wij zo bang? Waarom zijn wij hier degenen met knikkende knieën?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik moet even interrumperen. De heer Van Raak heeft nu al vijf keer gezegd dat het hem verbaast dat deze Kamer zo weinig wetten afstemt. Ik behoor ook tot een partij die regelmatig tegenstemt, maar ik wil aan de heer Van Raak vragen hoe vaak zijn fractie afwijkend heeft gestemd van de SP-fractie in de Tweede Kamer.

De heer **Van Raak** (SP): Dat is een paar keer gebeurd, maar dat zegt niet zo veel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan is het toch niet vreemd dat de andere fracties ook doorgaan met stemmen in lijn met het stemgedrag van hun partijgenoten aan de overkant? Als een wet er doorkomt in de Tweede Kamer, is het politiek bezien vrij logisch dat de Eerste Kamer akkoord gaat, ook al betreur ik dat zelf vaak om allerlei redenen. Dat is toch niet zo vreemd? U stelt het steeds aan de orde alsof het een bijzonder fenomeen is.

De heer **Van Raak** (SP): Als het een feit is dat fracties in deze Kamer hetzelfde moeten stemmen als fracties in de Tweede Kamer, kunnen we de tent beter sluiten.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat vind ik ook.

De heer **Van Raak** (SP): We hebben hier een prachtig instituut. Zoals ik zojuist heb aangegeven, verkeert de Eerste Kamer in een andersoortige positie. Wij zijn op een andere manier gekozen. Wij hebben een andere positie binnen ons staatsbestel. Wij zouden bij uitstek de taak op ons kunnen nemen om de eenheid en uitvoerbaarheid van het beleid te toetsen. Dat vergt natuurlijk een andere houding dan een navolgende houding en hetzelfde doen als de Tweede Kamer.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U heeft een romantisch idee van de Eerste Kamer.

De heer **Van Raak** (SP): Gelukkig wel, mijnheer Platvoet. Ik hoop dat nog lang zo te houden.

Voorzitter. Waarom houdt Preeti van mij? Omdat ik zo'n mooie jongen ben? Dat is buiten deze Kamer nauwelijks het geval. Of omdat ik het beste met haar voor heb? Ik hoop het. Hebben wij het beste voor met de burgers van Nederland? Ik twijfel daar wel eens aan. Er zijn verschillende interpretaties mogelijk van goed bestuur. Je zou kunnen zeggen dat bestuur goed is als protesten uitblijven. Dat is een uiterst passieve opvatting van politiek, waarbij burgers als klanten tevreden gehouden moeten worden. In een meer actieve opvatting van politiek moeten burgers daadwerkelijk betrokken worden bij de politiek. Stellen zelfstandige bestuursorganen de belangen van de publieke zaak op de eerste plaats of prevaleert maar al te vaak het eigenbelang? Moeten politici burgers niet meer of minder regels voorhouden maar vooral een visie op een betere toekomst? Sluit lobby niet juist heel veel mensen uit van de politieke besluitvorming? Hebben mensen gelijk als zij stellen dat politici elkaar de hand boven het hoofd houden? Wat hebben wij aan een Eerste Kamer die slechte wetten laat passeren?

Voorzitter. Wij moeten onszelf een aantal vragen stellen. Hoe maken wij burgers weer enthousiast voor de politiek? Hoe wil de heer Platvoet burgers enthousiasmeren voor de politiek? Hoe zorgen wij ervoor dat uitvoerders weer hart krijgen voor de publieke zaak? Hoe wil de heer Platvoet dat doen?

Vandaag spreken wij over de kloof tussen beleid en uitvoering. Om de uitvoering van het beleid te verbeteren, hoeft naar de opvatting van mijn fractie het bestuur van Nederland niet op de schop. Veel belangrijker is dat wij veel beter ons werk doen!

□

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Wij hebben het vandaag over een hardnekkig probleem dat zich voordoet op alle bestuursniveaus. Het bestaan van dit probleem is onderkend en geanalyseerd. Er zijn verstandige dingen over gezegd en geschreven, maar het bestaat nog steeds. De Algemene Rekenkamer heeft het probleem nogmaals op indringende wijze op de agenda gezet. Er is sprake van een kloof tussen beleid en uitvoering, tussen

Bierman-Beukema toe Water

beleidsambities en uitvoeringspraktijk. Die kloof vormt een van de grootste risico's voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van de burger in die overheid. Mijn fractie onderschrijft die constatering ten volle.

Het rapport van de Rekenkamer en de discussie die wij vandaag met elkaar voeren, richt zich uit de aard der zaak op rijksbeleid en de uitvoering daarvan. Het is goed daarbij in beeld te houden dat de kloof zich op vergelijkbare wijze manifesteert op gemeentelijk en provinciaal niveau. Wanneer je gemeenteraadsleden of statenleden vraagt op een of ander gebied iets op te lossen, krijg je in veel gevallen als antwoord: dat hebben wij allang gedaan! Dat betekent zoveel als: daar heeft de gemeenteraad of daar hebben provinciale staten recentelijk een besluit over genomen. Dat hierdoor de werkelijkheid vooralsnog op geen enkele manier verandert en dat in veel gevallen geen begin van uitvoering zelfs maar in beeld is, doet aan de overtuiging dat het varkentje nu gewassen is, niet af.

Namens de VVD-fractie bespreek ik een aantal aspecten van de kloof. Ik zal mij daarbij niet geheel beperken tot de beleidsonderwerpen die door de Rekenkamer worden bestreken. Rijksbeleid wordt uitgevoerd door rijksinstanties, maar ook door andere overheden, door derden, instellingen, bedrijven, individuele burgers en wat dies meer zij. Vervolgens is er sprake van rijkstoezicht of toezicht door andere overheden op die uitvoering, maar ook van zelfregulering en andere vormen van toezicht. Het is belangrijk die zeer uiteenlopende uitvoeringsmodaliteiten voor ogen te houden bij de discussie die wij hier vandaag voeren.

Keer op keer constateert de Rekenkamer dat het verantwoordelijke ministerie antwoorden schuldig blijft op vragen als: is er uitgevoerd, is dat goed gebeurd, is het volledig gebeurd, wat weet u ervan en wat kon u ervan weten? Dat is ernstig in de ogen van de Rekenkamer. Die Rekenkamer kijkt door een specifieke bril: is het in de stukken terug te vinden? Zo niet, dan is het er niet. De werkelijkheid is natuurlijk wel een beetje anders.

Absoluut wel waar is dat de cyclus van probleemsignalering tot en met degelijke terugkoppeling uit de uitvoeringspraktijk gebrekkig

verloopt. Wij kunnen niet voorbij gaan aan berichten dat van de 14 mld die extra naar de zorg is gegaan, nauwelijks geconstateerd kan worden waar dat tot verbetering voor de patiënt heeft geleid en dat de 4 mld aan extra uitgaven bij onderwijs vrijwel niet bij leraren en leerlingen terecht is gekomen, maar bij de overheadkosten. De Rekenkamer heeft 230 maatregelen tegen het licht gehouden die zijn ingevoerd ter bevordering van integratie ter waarde van vele miljarden. Zij heeft geen meetbaar effect kunnen constateren. Zonder op vergelijkbare wijze te willen aannemen dat hetgeen niet met harde bewijzen kan worden aangetoond, ook niet bestaat, deelt de VVD-fractie de zorg van de Rekenkamer.

Als wij spreken over de kloof tussen beleid en uitvoering en onze zorg daarover, hebben wij het niet alleen over de correcte of rechtmatige besteding van belastinggeld. Er is sprake van een vicieuze cirkel. Wanneer beleidsmakers niet beschikken of kunnen beschikken over betrouwbare informatie over de effectiviteit en dus de kwaliteit van ingezette beleidsinstrumenten verloopt de beleidscyclus gebrekkig en wordt geen kennis verworven over uitvoeringsvragen: wat was het probleem precies, welke middelen zijn ingezet om een specifieke oplossing voor dat probleem te bereiken en welk resultaat is daarmee geboekt? Wanneer bestuurders en beleidsmakers niet beschikken over adequate en betrouwbare informatie over dit soort vragen gaat hun handelen overeenkomsten vertonen met Russische roulette.

Ik snijd enkele ervaringspunten rond dit thema aan. Ambtenaren worden gezien als de grote boosdoeners voor het veroorzaken van overproductie van beleid. Dit wordt mede verklaard uit het feit dat de beleidssector betere carrièrekansen zou bieden dan de uitvoeringspraktijk. Spoort die redenatie eigenlijk nog wel met de werkelijkheid? Bewijzen recente voorbeelden uit de ZBO-praktijk en de verontwaardiging over verdiende salarissen in de rijksuitvoeringsfabrieken niet eerder het tegendeel? Als je veel wilt verdienen bij de rijksoverheid biedt de uitvoeringskant betere kansen.

Is het wel waar dat ambtenaren degenen zijn die de overproductie

van beleid veroorzaken? Wat te denken van 150 Tweede Kamerleden die voor die rol gekozen hebben, omdat zij alle 150 gemotiveerd zijn om het verschil te maken, om op hun manier de wereld te verbeteren? Dat doen zij niet door op hun handen te gaan zitten, zoals de Rekenkamer suggereert. Wat te denken van 16 ministers en 9 staatssecretarissen voor wie a fortiori hetzelfde geldt? Ook zij worden op de huid gezeten door talloze lobbyende en agerende burgers en belangengroeperingen die zich uitspreken voor deregulering, maar intussen steeds pleiten voor regelgeving. De dadendrang op het gebied van beleid is groot en ambtenaren spelen daarbij de eigen professionele rol.

De tegenkracht om het almaar stapelen van beleid tegen te gaan, ontbreekt. Juist hierin moet volgens de Rekenkamer de oplossing gezocht worden. Dat is een moeilijke opgave, juist dankzij de aandacht van de media voor incidenten en misstanden, de neiging om beleidsinitiatieven te nemen eerder groter dan kleiner lijkt te worden en vooral ook de haast waarmee gereageerd moet worden, toeneemt. Het heeft weinig zin bij deze moeilijke opgave de politieke werkelijkheid te negeren.

Ik noem nog een ander punt. Wij hebben de neiging elke beleidsterrein, elk vraagstuk uniek te vinden. Dat maakt dat wij te weinig bij de burens over de schutting kijken, te weinig historisch besef hebben en te weinig leren van eigen en anderen ervaring. Verkokerde Haagse departementen versterken dat fenomeen. Er wordt interdepartementaal veel vergaderd en afgestemd als het gaat om standpuntbepaling. Er wordt uitgebreid onderhandeld als het gaat om departementale belangen bij het maken van beleidskeuzes. Van vergelijkbare aandacht voor uitvoeringsaspecten is geen sprake en van interdepartementaal leren van successen en mislukkingen op het gebied van uitvoering evenmin. Er wordt al jaren gesproken over de wenselijkheid van interdepartementale projectgroepen en teams die specifieke opdrachten voor het kabinet integraal moeten uitvoeren onder leiding van bijvoorbeeld één bewindspersoon. In de praktijk komt dit slechts bij uitzondering van de grond. Welke concrete mogelijkheden zien de bewindslieden om hieraan iets te veranderen en op

Bierman-Beukema toe Water

welke termijn zullen burgers daar iets van merken? Ik heb het dan over een gezamenlijke, integrale uitvoering en niet over beleidsontwikkeling.

Departementen werken verkokerd, maar elke gemeente is ook uniek. Hoezeer dat gevoeld wordt, ervaren wij in dit huis als wij gemeentelijke herindelingsvoorstellen bespreken. Uniek, maar toch ook weer niet. Wij koesteren in Nederland de fictie dat alle gemeenten in min of meer gelijke mate in staat en bereid zijn, rijksbeleid uit te voeren. Dat geldt ook voor provincies. Wij weten allemaal dat de werkelijkheid anders is, maar worden geacht dat niet te denken, laat staan hardop te zeggen. Zou het zo kunnen zijn dat er ook een probleem is bij de uitvoering van rijksbeleid door andere overheden? Gemeenten bijvoorbeeld zijn ongelijk in hun motivatie, ervaring en deskundigheid om specifieke uitvoeringstaken aan te pakken. Het kan zijn dat zij juist zeer gemotiveerd zijn om bepaalde problemen op te lossen en om die reden al zelf initiatieven ontwikkeld hebben die niet naadloos aansluiten bij wat in Den Haag beslist wordt. Het kan ook zijn dat de relevantie van het beleidsinitiatief voor andere gemeenten juist erg beperkt is, omdat het probleem daar niet of nauwelijks speelt. De huidige bestuurlijke praktijk laat maar weinig nuancering toe. Het grotestedenbeleid vormt een uitzondering op de algemene lijn.

De Rekenkamer trekt bij alle door haar onderzochte sectoren dezelfde conclusies. Het beleid is niet smart, niet specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden en beleidsmakers hebben geen zicht op de uitvoering. De Rekenkamer wijt dit aan de zogenoemde beleidsreflex. Doet zich een probleem of incident voor dan wordt daarop gereageerd met een beleidsvoorstel. Aan grondige probleemanalyses ontbreekt het in de meeste gevallen. Er worden wel afspraken gemaakt over evaluaties op korte termijn, maar aan de hand van welke criteria geëvalueerd wordt, is in de meeste gevallen vooraf onduidelijk, evenals de beoogde outcome op enig specifiek moment.

De VVD-fractie ondersteunt het pleidooi van de rekenkamer om het beleid meer SMART te maken volledig, maar de vraag is hoe. Het lijkt weinig kansrijk om, zoals de

rekenkamer bepleit, tegen Kamerleden en tegen kabinet te zeggen: ga maar op je handen zitten. Is het denkbaar dat bewindslieden met hun ambtenaren slimmer reageren op de oproep: Tom Poes, doe wat, naar aanleiding van incidenten of geconstateerde misstanden? Is het denkbaar dat zij uiteraard direct actie ondernemen, maar slechts op beperkte schaal? Dat zij, terwijl een degelijke probleemanalyse wordt gemaakt, op beperkte schaal experimenteren met oplossingen? Het is in de Nederlandse bestuurspraktijk ondenkbaar dat beleidsmaatregelen pas genomen worden als alle vragen rond definities, uitvoerbaarheid, gegevensuitwisseling, automatisering, toezicht etc., opgelost zijn. Zo lang kunnen problemen niet wachten. Zo lang wil de kiezer niet wachten. Dus moet er op basis van voorlopige aannames gestart worden.

Naar de mening van de VVD-fractie moet dat starten veel meer dan nu het geval is de vorm hebben van experimenten die goed begeleid en gemonitord worden en waarbij evaluatie plaatsvindt op basis van tevoren vastgestelde ijkpunten en doelen. Ook de door ons geconsulteerde uitvoerders bepleiten een dergelijke vorm van experimenteren sterk. Alleen op die manier komen de uitvoeringsvraagstukken goed in beeld en wordt een aanzet gegeven tot SMART-beleid. Op beperkte schaal experimenteren kan de vorm hebben van een gemotiveerde kopgroep van gemeenten, maar ook van enkele politieregio's of een groep onderwijs- of zorginstellingen. Wanneer geleidelijk wordt opgeschaald zal er op die manier sprake kunnen zijn van verschillende snelheden, van een kopgroep maar ook van late starters en dus van ongelijkheid. Dat is een keuze, maar een keuze die wij op terreinen die zich daarvoor lenen in de ogen van mijn fractie niet langer uit de weg zouden moeten gaan.

Wordt de kloof tussen beleid en uitvoering versterkt door het op afstand zetten van rijksuitvoeringsorganisaties door de knip? Ook dat punt wordt door de rekenkamer aangesneden. Mijn fractie meent van niet, althans niet noodzakelijkerwijs. Natuurlijk moet de "interface" tussen departement en uitvoerder goed en misschien wel beter geregeld worden. Het lijkt op zijn minst gezocht daar de oorzaak van de

problemen te veronderstellen. Uitvoering door al dan niet verzelfstandigde rijksinstanties is immers maar een van de uitvoeringsmodaliteiten en problemen doen zich zeker niet alleen daar voor. Ik sprak eerder over het geconstateerde gebrek aan lerend vermogen en historisch besef. Welke mogelijkheden zien de bewindslieden om daar iets aan te verbeteren? Op onderdelen ondersteunt de rijksoverheid verspreiding van kennis over "best practices". Zou op nog wat indringender wijze interactie tussen leden van doelgroepen bevorderd en of afgedwongen kunnen worden? "Peer reviews" zouden daarbij een rol kunnen spelen en elke andere aanpak waardoor vakgenoten gestimuleerd worden om bij elkaar in de keuken te komen kijken. Het valt op dat begeleidingsgroepen, visitatieteams en dergelijke vaak zijn samengesteld uit oud-bewindslieden, oud-wethouders en oud-gedeputeerden. Waarom eigenlijk? Zou het niet nuttiger zijn om bestuurders in functie bij elkaar te brengen? Zou het ook niet nuttig kunnen zijn om departementale evaluaties te laten begeleiden door gemengde interdepartementale teams?

Er wordt veel gepraat over kennismanagement bij de overheid. Wat meer concrete aandacht voor onorthodoxe manieren om mensen die wat van elkaar kunnen leren ook met elkaar in contact te brengen verdient aanbeveling. Graag een reactie hierop. Het gevaar dat intercollegiale toetsing onvoldoende scherpte zou kunnen opleveren, is te ondervangen door bijvoorbeeld visitatieteams gemengd samen te stellen uit collega's, deskundigen en bijvoorbeeld gebruikers.

Ik begon mijn betoog met de stelling dat wij te maken hebben met een hardnekkig probleem. De overheid maakt veel beleid, maar weet maar zeer ten dele wat er van beleidsinterventies terecht komt en wat het causale verband is tussen geconstateerde verandering in de situatie en de ingezette middelen. Het is belangrijk en in beginsel mogelijk daarin verbetering aan te brengen. De VBTB-operatie is een goed initiatief, maar nog bij lange na niet volmaakt. Gefixeerde, overmatige aandacht voor kwantitatieve in plaats van kwalitatieve gegevens dreigt. Mijn fractie maakt zich dan ook zorgen over mogelijke over-

Bierman-Beukema toe Water

reacties op het punt van de door de rekenkamer geconstateerde informatietekorten. De rijksoverheid produceert zelf en vraagt van anderen ontzettend veel informatie waar niets of weinig mee wordt gedaan. Het is dan ook zaak om als afgeleide van helder geformuleerde doelstellingen slimme indicatoren te bedenken aan de hand waarvan gemonitord kan worden of het beoogde resultaat ook gehaald wordt. Slim wil zeggen indicatoren waarover de uitvoerder met beperkte inspanning informatie kan genereren en die veel zeggingskracht voor de beleidsmaker hebben. Laat het adagium "less is more" ook hier leidraad zijn.

Mijn fractie heeft zorgen, maar ziet ook ontwikkelingen en kansen die kunnen helpen om de kloof enigszins te overbruggen. Ik noem er enkele. Het kabinet heeft maar beperkte financiële armslag. Dat beperkt de mogelijkheden van nieuw beleid voor zover dat geld kost en bevordert een kritische houding ten opzichte van de uitgaven. Weten wij precies wat wij willen? Krijgen wij wat wij besteld hebben en krijgen wij waar voor ons geld? De Tijdelijke Onderzoekscommissie Infrastructurale Projecten zal over specifieke aspecten van de kloof tussen beleid en uitvoering, de kloof tussen droom en daad, ongetwijfeld ook nog het nodige melden. Er wordt tegenwoordig in krachtige termen gesproken over het afrekenen van bewindslieden op het bereiken van concrete resultaten. Zou het niet realistischer en dus kansrijker zijn wanneer bewindslieden op basis van kwalitatief geformuleerde, brede beleidsdoelen aangeven welke concrete inspanningen zij binnen een specifieke periode zullen leveren? Concrete inspanningen zijn meetbaar. Dat geldt zeker niet voor alle beleidseffecten. Wij doen een dringend beroep op het kabinet om de SMART-regels zo veel mogelijk toe te passen. Dat kan in de praktijk alleen door veel meer dan nu het geval is te experimenteren in realistische praktijksituaties en dus generieke maatregelen langer op te zouten. Gebeurt dat op aanzienlijk grotere schaal dan nu het geval is, dan zal dat ongetwijfeld leiden tot grotere variatie in aanbod en werkwijze en tot verschillen in uitkomst. Mijn fractie vindt dat een voordeel.

Wij vragen het kabinet met klem de grootst mogelijke aandacht aan de geconstateerde problemen te schenken. Collega Van Thijn spreekt met warmte over verbetertrajecten die in gang gezet moeten worden. Ach, persoonlijk denk ik met warme gevoelens terug aan de stuurgroep-FOS, aanjager van een VROM-verbetertraject dat een cultuuromslag bij dat ministerie teweeg moest brengen. Dat is meer dan tien jaar geleden. FOS stond toen voor flexibel, omgevingsgericht en samenwerkend. FOS is dankzij de ROB uitgegroeid tot FORS.

De problemen zijn niet nieuw en ondanks vele goede bedoelingen in het verleden moeilijk oplosbaar gebleken. Is er sprake van een heldere probleemanalyse en is die nog steeds actueel? Welke concrete en uitvoerbare stappen kan het kabinet op korte termijn zetten om op termijn een trendbreuk te bewerkstelligen? Dan denk ik niet in de eerste plaats aan het stimuleren van cultuurveranderingstrajecten, maar gewoon aan concrete stappen en aan zelf de dingen anders doen. Hoe stellen de bewindslieden zich voor om de politieke belangstelling voor de achterkant van het beleid te vergroten? Juist bij een betere uitvoering van beleid is immers de grootste maatschappelijke winst te boeken. Hoe gaan de bewindslieden zorgdragen voor beleid dat in lijn met de aanbevelingen van de rekenkamer specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden is? Wij stellen onze vragen niet alleen aan de bewindslieden. De vraag die wij onszelf en onze collega's moeten stellen is of wij in deze Kamer niet-SMART-beleid ook consequent naar de prullenbak gaan verwijzen. Dat is geen gemakkelijke afweging. Ook collega Van Thijn heeft daarop gewezen. Dat geldt zeker voor coalitiepartijen. Tegen collega Van Raak zeg ik dat wij zelf meer werk moeten maken van de taak om eenheid en uitvoerbaarheid van beleid te verzekeren. De VVD-fractie staat op scherp, niet pas na vandaag. Het is juist om die genoemde mankementen dat mijn fractie, om een voorbeeld te noemen, tegen het wetsvoorstel op de jeugdzorg heeft gestemd.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks):
Voorzitter. Het rapport van de

Algemene Rekenkamer Tussen beleid en uitvoering is in vele opzichten vrij schokkend ± Van Thijn gebruikte dat woord ook ± voor diegenen die denken dat als een, politiek, besluit eenmaal is genomen er geen omkijken meer naar is. Dat is natuurlijk een ontzettend naïeve gedachte, maar in politiek-culturele zin wel een hardnekkige. Het briefje dat wij als Eerste-Kamerleden elk jaar tijdens het zomerreces krijgen, is daar een onschuldige uitdrukking van. Daarin stond dit jaar: "Hierbij ontvangt u, ter opschoning van uw archief, een lijst van afgehandelde wetsvoorstellen in de periode 16 september 2003 t/m 6 juli 2004." De moraal van zo'n briefje is: als de wet is aangenomen, kan zij de prullenbak in.

Over de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en de gevolgen daarvan voor het politieke en ambtelijke proces (het rondetafelgesprek dat wij als commissie hebben gevoerd met de mensen uit de praktijk en de reactie van het kabinet daarop) is inmiddels al veel gezegd. De fractie van GroenLinks wil er enige andere accenten aan toevoegen.

Het is niet toevallig dat de toenemende kritiek op het functioneren van de overheid wordt geuit na een periode van pakweg twintig jaar waarin de overheid op vele manieren terugtrekkende bewegingen heeft gemaakt. Door taken af te stoten, te verzelfstandigen, te privatiseren of uit te besteden is de directe invloed van "de overheid" op de kwaliteit van de uitvoering verminderd dan wel verdwenen. En dat, terwijl mensen wel verwachten dat de overheid op voor hen essentiële onderwerpen de juiste voorzieningen organiseert. De uitwassen van deze ontwikkeling zijn genoegzaam bekend: de ontspoorde NS, hoge salarissen, een jungle van vrije concurrentie waardoor de vrije keuze een farce is geworden. Maar ook in bestuurlijke en beheersmatige zin kent deze ontwikkeling haar keerzijde. Beleid en uitvoering zijn ver uit elkaar getrokken. Soms is er geen enkel verband meer. Vaak is er sprake van een keten waarin de vele schakels verschillende belangen hebben en de overheid in het gunstigste geval geacht wordt de regie te voeren. Maar in alle gevallen is een rechtstreekse relatie tussen beleid en uitvoering niet meer aanwezig.

Platvoet

Het rapport van de Rekenkamer laat dat ook zien aan de hand van de paragraaf over de bouw van gevangenissen. De ontwikkeling hiervan wordt uitbesteed waardoor de bouw onnodig vertraagt en de kosten de pan uitrijzen. Ook andere moeilijk beheersbare elementen sluipen binnen, zoals onvoldoende waarborgen voor de integriteit van ambtenaren die de contracten sloten.

Aan deze ontwikkeling besteedt de Rekenkamer in haar rapport echter weinig aandacht. Wij vinden dit ten onrechte, want naar onze stellige overtuiging is de terugtrekkende overheid wel degelijk een van de oorzaken van de problemen die ontstaan tussen beleid en uitvoering, naast de vier oorzaken die de Algemene Rekenkamer noemt. Opeenstapeling van beleid kan ook niet worden losgezien van de terugtrekkende overheid, want als er bijvoorbeeld wordt besloten om een taak te dereguleren of te privatiseren, is vervolgens wel aanvullende regelgeving nodig om in de ketenbenadering die hierop volgt de rol van regisseur te kunnen blijven spelen. Dat is de paradox die de hoogleraar bestuurskunde Frissen enkele weken geleden in de Staatscourant signaleert: deregulering leidt tot meer regels. Van Raak citeerde hem ook al.

Het onlangs verschenen van de rapport van de commissie-Kohnstamm over de ZBO's ± anderen spraken er ook over ± getuigt van een groeiend inzicht dat er in dit opzicht ± en daarmee wordt bedoeld het op afstand plaatsen van het uitvoeren van taken ± soms nodeloos te ver is doorgeschoten. Mijn vraag aan de minister is, of hij de analyse deelt dat naast de vier oorzaken die de Rekenkamer aanreikt (te ambitieuze beleidsvoornemens, overwaardering van beleidsvorming, onderwaardering van uitvoering, veel te weinig aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie, onvermogen om te leren van lessen in het verleden) deregulering/privatisering een vijfde oorzaak is.

De Rekenkamer doet natuurlijk niet aan politiek. Dat kan er de oorzaak van zijn dat de terugtrekkende overheid in haar rapport buiten beschouwing is gebleven, want dat wordt door de Rekenkamer als vaststaand beleid aanvaard. Maar het is natuurlijk voor het debat in deze Kamer geen argument.

Een ander politiek aspect is dat de Rekenkamer niet twijfelt aan de goede bedoelingen bij geformuleerde beleidsdoelstellingen. Dat is heel logisch, maar de fractie van GroenLinks doet dat soms wel, en dat is ook tamelijk logisch. Althans, men zegt het een en doet het ander. De Rekenkamer noemt dat eufemistisch de spanning tussen de verschillende doelstellingen. Je kunt niet de geluidsbelasting voor de regio willen stabiliseren en tegelijkertijd Schiphol onstuimig laten groeien. Je kunt niet economische groei willen en de uitstoot van CO₂ willen verminderen. Je kunt files niet oplossen door wegen te verbreden. Je kunt geen inkomensbescherming aan lager betaalden bieden en tegelijkertijd eigen bijdragen introduceren. Deze politieke dimensie in de analyse van waarom het toch allemaal anders uitpakt dan vaak is bedoeld, ontbreekt in het rapport van de Rekenkamer, maar kan natuurlijk niet ontbreken in een politieke beoordeling van de kloof die er bestaat tussen beleid en uitvoering.

Dat brengt mij bij de oplossingen die worden aangedragen. Het kabinet zoekt in zijn reactie, evenals de Rekenkamer, zijn heil in een verdere vervolmaking van de VBTB-techniek. Op zich vindt ook de fractie van GroenLinks dat een waardevol proces om doelstelling, middelen en resultaten expliciet, transparant en afrekenbaar te maken. Maar dat kan ook doorschieten en verworden tot een registratie om de registratie, wat alleen maar de productie van papier en de bureaucratie bevordert zonder dat het verder tot iets leidt. Zie de wassende stroom van informatie die op de Staten-Generaal afkomt op de derde woensdag in mei. Geen kwantiteit, maar kwaliteit wenste mevrouw Bierman. Ik ben het in dat opzicht met haar eens. Richten op hoofdpunten van beleid, concrete doelstellingen, maar ook ± en ik zeg haar dit ook na ± andere middelen gebruiken om de effectiviteit te meten en lering te trekken: best practices, benchmarking, visitatie-commissies. Ik voeg er in haar navolging de peer reviews aan toe. Ziet de minister het gevaar van overproductie van papier in en ook de noodzaak tot beperking, die dan wel politiek door het parlement zou moeten worden aangestuurd?

De controle op de uitvoering van beleid moet juist ook veel politieker plaatsvinden. Het is niet zo, dat als

een besluit na politieke discussie eenmaal is gevallen de uitvoering verder een technisch verhaal is. Dat laten de verhoren van de onderzoekscommissie-Duivesteijn inzake de Betuwelijn nog eens haarscherp zien. Ik moet de Rekenkamer in dezen complimenteren, want in het rapport van de ARK dat wij nu bespreken wordt de Betuwelijn beoordeeld en het is verrassend hoeveel overeenkomst er is tussen de conclusies van de Rekenkamer en haar waarnemingen enkele jaren geleden en datgene wat nu komt bovendrijven in de verhoren van de commissie-Duivesteijn.

Het is het parlement zelf dat zich er veel bewuster van moet zijn dat controle en verantwoording een permanent en politiek proces vormen, waarbij op essentiële onderdelen van beleid, zoals grote projecten, voortdurend de vinger aan de pols moet worden gehouden. Dit vergt een andere werkwijze van het parlement, bijvoorbeeld het vormen van kleine tijdelijke commissies die, goed ondersteund, zich vastbijten in het kritisch volgen van de uitvoering van beleid bij belangrijke politieke onderwerpen.

Ook de verhouding tussen de Eerste en de Tweede Kamer kan wat ons betreft in dit licht opnieuw worden bekeken, want de huidige werkwijze van de Tweede Kamer, maar vooral de Eerste Kamer is uitsluitend gericht op het voorbereidende wetgevingstraject. Een eenkamerstelsel van 225 leden, waarin een betere verdeling mogelijk is tussen wetgevende en controlerende taken, is echt niet zo'n gek idee in het licht van deze discussie. Het is natuurlijk in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het parlement zelf om tot een andere werkwijze te komen en betere instrumenten en werkvormen te vinden voor controle en verantwoording. Ik hoop dat de commissie-Duivesteijn daaraan ook aandacht zal besteden in haar adviezen. Maar ook in het langzaam groeiende verkeer tussen beide Kamers moet volgens mij dat punt worden geagendeerd. Wat de staatsrechtelijke kant, het eenkamerstelsel, betreft ben ik benieuwd of de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing hierin ook een uitdaging wil zien.

Ik behoor niet tot degenen ± Van Thijn was natuurlijk de eerste en ook het meest uitgesproken ± die de schuldvraag bij de Tweede Kamer

Platvoet

leggen waar het gaat om de opeenstapeling van beleid. Het is wel opmerkelijk dat de enige in de rij sprekers die ook in de Tweede Kamer heeft gezeten deze kritiek heeft. Het is ook niet zo dat de rol van de media nu nieuw is. Ik kan mij herinneren dat tijdens het kabinet-Den Uyl, toen Van Thijn voorzitter was van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA, het radioprogramma De Rode Haan bestond. Ik kan verzekeren dat er een fantastische samenwerking was tussen politiek en media om elke zaterdag het ene incident na het ander op te kloppen. Ik vind dat een wat naïeve gedachte. Wij leven toch in een wereld waarin wij deel uitmaken van de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad van Europa, wij leven in een tijd waarin Nederlanders over de hele wereld reizen, naar Thailand gaan en daar toevallig in de gevangenis terecht moeten komen waarna er weer een verdrag met Thailand moet worden gesloten om die Nederlanders eruit te krijgen. Kortom, wij leven in een wereld die in toeneemende mate vraagt om regels. Om nu uitgerekend die 150 leden van de Tweede Kamer daar de schuld van te geven, vind ik veel te ver gezocht, niet juist en toch ook wat naïef!

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik ben het met u eens dat wij hier niet een soort antiparlementaire stemming moeten scheppen, die heerst er al veel te veel. Wel moeten wij constateren ± ik spreek inderdaad uit ervaring ± dat wij na de jaren zestig en zeventig toen het parlementair activisme gestalte kreeg na een tijd waarin de Tweede Kamer nauwelijks vooruit was te branden dat wij nu de hand toch wel een beetje aan het overspelen zijn, dat het te veel is. Ik zal nooit de schuld geven aan de media, die doen gewoon hun werk, maar ik vraag mij wel af, of politici, parlementariërs, ministers, ambtenaren, zich door die turbulentie moeten laten meeslepen en of alles per spoeddebat moet worden afgewikkeld. Als er een trein ontspoord bij het Centraal Station, moet binnen 24 een ander beveiligingssysteem worden doorgevoerd a raison van 1,5 mld. Als er een vreselijk tbs-incident heeft plaatsgevonden, moet de minister van Justitie al de volgende dag tekst en uitleg geven en het hele beleid veranderen. Dat kan natuurlijk niet, dat gaat de spankracht van de bestuurbaarheid

van dit land verre te boven. Ik zeg dit niet alleen vanuit mijn eigen ervaring als parlementariër, maar ook vanuit mijn ervaring als bestuurder.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De voorbeelden die u geeft, leiden in mijn optiek niet tot een opeenstapeling van beleid. Als men vraagt om binnen een week een nieuw beveiligingssysteem te entameren, kan het antwoord van de minister daar natuurlijk eenvoudigweg "neen" op zijn. In deze 21^e eeuw zouden wij volgens mij moeten kijken naar het parlementaire instrumentarium dat uit de 19de eeuw stamt. Ik denk dat het parlement creatief op zoek moet naar andere instrumenten en andere verhoudingen om zijn positie waar te maken als het gaat om de controle op het beleid. Dat moet het parlement zelf doen en ook de Eerste Kamer kan in het debat daarover een rol spelen. Dat zouden wij niet met de regering moeten voeren, maar met de Tweede Kamer, maar wellicht kunnen wij daar op een ander moment nog eens verder over praten.

Een punt van kritiek van de Rekenkamer is het gebrek aan informatie op de ministeries om tot een deugdelijke controle en evaluatie te komen. Dat is op zich natuurlijk heel schrijnend en dat zou moeten veranderen. Toch is het wel hebben van informatie op de ministeries geen garantie voor een goede controle, zoals opnieuw de verhoren van de commissie-Duivesteyn laten zien. Adviezen met betrekking tot overschrijding van het budget was in het geval van de Betuwelijn wel degelijk ambtelijk voorhanden, maar werd door de politieke top van het ministerie ± lees de minister ± tegengehouden. Een overdosis aan informatie kan echter ook dodelijk zijn. Toch geldt volgens mij ook hier het belangrijke principe van openbaarheid van informatie, juist ook van ambtelijke adviezen in belangwekkende dossiers. Het schiften van deze informatie om de overdosis te voorkomen, zou volgens mij een politiek en parlementair proces moeten zijn en mag niet gestuurd worden door een ministeriële meesterhand. Ik neem aan dat zeker minister De Graaf het met deze opvatting eens is, maar waarschijnlijk ook wel minister Remkes. Zo ja, dan wil ik wel graag horen hoe hij deze bestuurlijke vernieuwing denkt

te realiseren: informatie van ambtelijke dossiers en parlementaire controle op de schifting van die informatie. Het kabinet heeft ook gereageerd op het rapport van de Rekenkamer; het stelt dat de overheid geen panacee kan bieden, maar dat is ook nooit zo geweest, in tegenstelling tot de indruk die rechts Nederland zo graag wil vestigen als het om de jaren zeventig gaat, toen het centrum-linkse kabinet-Den Uyl aan de macht was. Ook toen was de overheid echt geen "albedil". Het kabinet pareert de kritiek van de Rekenkamer door afstand te nemen van vorige kabinetten: "Politieke ambities uit het verleden hebben soms de idee gewekt dat de overheid hier toe ± het oplossen van maatschappelijke problemen ± wél volledig in staat zou zijn." Op welke kabinetten doelen de ministers hierbij? Het kabinet kruipt in zijn reactie wel weer erg ver weg: de samenleving is niet maakbaar, alertheid is geboden bij het creëren van al te hoge verwachtingen. Wie het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet er nog eens op naleest, komt tot heel andere conclusies, want ook dat staat bol van ambities voor een maakbare samenleving, maar dan wel vanuit een rechtse CDA/VVD-optiek. En dat is precies de politieke dimensie die dit debat moet hebben, als het gaat om het beleid en de controle daarop.

□

De heer **Schuyter** (D66): Voorzitter. Ik mag ook spreken namens de Onafhankelijke Senaatsfractie.

Op 18 juni 2003 heeft de Tweede Kamer in een algemeen overleg van een aantal commissies het rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering", dat op 27 maart 2003 verschenen was, besproken in aanwezigheid van de minister van Financiën en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. Er is hier al verschillende keren aan gerefereerd. Het is bepaald uitzonderlijk dat de Eerste Kamer vijftien maanden later een plenair debat over dit rapport wenst te voeren. Wij zijn gewoon om ons op wetgeving te concentreren en dit doen wij vaak met de pretentie dat in dit huis de uitvoerbaarheid van wetgeving speciale aandacht krijgt. In de koffiekamer en in de wandelingen worden wetten ook vaak om deze reden verworpen, in de plenaire

Schuyer

vergadering komt dit minder vaak voor. De reden hiervoor ligt voor de hand: ook de Eerste Kamer is misschien een politiek orgaan, en misschien wel steeds meer. Dit betekent dat meer dan wellicht bij de totstandkoming van deze Kamer de bedoeling geweest is, andere aspecten dan dat van de uitvoerbaarheid het stemgedrag bepalen. De zorg om de uitvoerbaarheid wordt wel vaak plenair besproken en niet zelden ontvangt deze Kamer toezeggingen op dit gebied.

Het ligt dan ook voor de hand dat een zo kritisch rapport over de uitvoerbaarheid van wetten deze Kamer in het bijzonder raakt. En het is de verdienste van de fractie van de PvdA dat zij een zorgvuldige benadering en behandeling van dit rapport in het bijzonder heeft gestimuleerd. Een bespreking van het rapport met de Algemene Rekenkamer zelf en een bijeenkomst met een reeks van uitvoerders van de door de Rekenkamer onderzochte wetten is aan deze gedachte-wisseling voorafgegaan. Dit stemt ons somber, in combinatie met de ervaring die velen van ons hebben. Maar is het ooit anders geweest? Is er ooit een periode geweest waarin de politiek aandacht had voor de uitvoering? Ik waag dit te betwijfelen; er werd in ieder geval geen onderzoek naar gedaan. De noodzaak van aandacht voor de uitvoering was vroeger ook minder groot, omdat de overheid zich met heel veel zaken eenvoudigweg niet bemoeide. De behoefte tot reglementering is in dertig, veertig jaar enorm toegenomen. Daardoor is er ook meer spanning tussen beleid en uitvoering ontstaan. De periode waarin de opvatting opgeld deed dat de samenleving maakbaar zou zijn, ligt minder ver achter ons dan vaak gezegd wordt. Het bewijs daarvan wordt gevormd door de stroom van wet- en regelgeving die op ons afkomt.

Hier nog bij, als een tamelijk nieuw fenomeen, dat de rol van de media ook een andere is geworden. Er zijn meer media, maar ze zijn ook een andere rol gaan spelen. Zij hebben het gapende gat ontdekt tussen de bedoeling van regels en de uitwerking van die regels in de praktijk. De publiciteit over dat gat slaat onmiddellijk terug op de wetgever. Als er al niet gevraagd wordt of men niet van mening is dat er persoonlijke consequenties dienen

te worden getrokken, dan wordt er in ieder geval altijd de vraag gesteld wat men eraan denkt te gaan doen. En Kamerleden profileren zich gemakkelijk door olie op het vuur te gooien. In de bijlage van de NRC van afgelopen zaterdag stond een artikel over de rol van de media. In het interruptiedebat tussen de heren Van Thijn en Platvoet werd dit even genoemd. Ik deel de opvatting van de heer Van Thijn dat het absoluut verkeerd is om de media op welke manier dan ook de schuld te geven. Het is eigenlijk vrij schokkend dat van de reeks bestuurders aan wie deze vraag gesteld werd, alleen de burgemeester van Rotterdam dit ook vond. De minister van Justitie gaat zelfs zo ver, te stellen dat er, als de media onder het gezag van de overheid moesten functioneren, allang een maatregel zou zijn genomen om ze aan banden te leggen. Het is ook in hoge mate naïef om te geloven, zoals de heer Wallage in zijn rapport doet, dat de burger dit dan nog gelooft. Zo ernstig is het nog wel. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing noemde in zijn antwoord aan de overzijde de door In 't Veld geformuleerde "wet op de beleids-accumulatie": slecht beleid leidt tot meer beleid en succesvol beleid tot extra beleid. En het verlangt politieke alertheid om dit automatisme te voorkomen. De minister van Financiën stelde in zijn antwoord dat de overheid minder pretenties moet hebben en meer aan de samenleving moet overlaten. En beiden waren van oordeel dat het prettig zou zijn als ook de Tweede Kamer bij het aannemen van amendementen en moties aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid had. En met deze antwoorden is niets mis, maar de vraag is \pm en daar wordt weinig over gemeld \pm hoe ze tot beleid kunnen worden gemaakt. Het is iets te gemakkelijk om dan naar de regeringsverklaring te verwijzen, waarbij gesteld wordt dat men "wil nagaan wat in het kader van dienstverlening aan burgers en bedrijven echt nodig is". Dit is vooral te gemakkelijk omdat de rijksoverheid de neiging heeft om te menen dat het overlaten van reglementering aan de lagere overheid een oplossing is. Mevrouw Bierman maakte hier ook al een aantal opmerkingen over. De regionale indicatiecommissies in de zorg zijn

het droevig stemmende en zelfs gevaarlijke bewijs van het tegendeel.

Niet alleen de Algemene Rekenkamer kaart de problematiek van de spanning tussen beleid en uitvoering aan. In een belangwekkend essay dat de vice-voorzitter van de Raad van State heeft gepubliceerd bij het jaarverslag 2003 van de Raad, gaat de heer Tjeenk Willink met een iets andere invalshoek dan de Rekenkamer ook in op het probleem. De ministers konden ten tijde van de behandeling van de nota van de Rekenkamer uiteraard niet ingaan op het stuk van Tjeenk Willink, want dat moest nog verschijnen. Maar ook na het verschijnen ervan is er noch door de regering, noch door het parlement een noemenswaardige reactie op gegeven. De media hebben er weliswaar verslag van gedaan, maar zij hebben verzuimd, aan beleidsmakers een reactie erop te vragen. Dit debat is een goede gelegenheid om dat verzuim goed te maken. Ik vraag daar nadrukkelijk naar omdat een kernwoord uit het betoog van Tjeenk Willink vertrouwen is, vertrouwen van beleidsmakers in uitvoerders, een minder hijgerige controle en vooral niet bij elke kleinigheid aanvullende eisen stellen. Op dit punt zijn er ook aantekeningen te maken bij het rapport van de Rekenkamer zelf. Natuurlijk is controle op resultaten nodig om te kunnen vaststellen of beleid al dan niet wordt uitgevoerd en tot het gewenste resultaat leidt. Maar in het rapport wordt wel erg weinig rekeninggehouden met het gevaar van controle om de controle, de aanzienlijke kosten en het grote tijdsbeslag dat van mensen die met de uitvoering bezig zijn voor die controle gevraagd wordt. Het is ten minste aan twijfel onderhevig of de reeks kwaliteitswetgeving die aan zorg, onderwijs en uitvoeringsinstanties wordt opgelegd, ook werkelijk tot kwaliteitsverbetering leidt. Het maken van kwaliteitsjaarverslagen wordt snel routine en kan worden uitbesteed. Ik durf de stelling wel aan dat praten over kwaliteit vooral gebeurt door hen die gebrek aan kwaliteit hebben te verhullen. Kwaliteitsjaarverslagen zeggen weinig over aanwezige kwaliteit en kunnen zelfs contraproductief werken. Immers, voor zover de overheid de financiering afhankelijk stelt van kwaliteit, kan dat vrijwel niet anders zijn dan een minimale voorwaarde. Daaraan

Schuyer

voldoen zegt over kwaliteit maar weinig. Men zakt niet onder een ondergrens, dat zegt het. Organisaties die zich daarmee tevreden stellen, zijn structureel kwetsbaar. Een eis dat men gecertificeerd is of mogelijk nog beter geaccrediteerd, zoals nu bij het Hoger Onderwijs wordt ontwikkeld, is een systeem dat vertrouwen geeft aan de uitvoerders en zal ook beter werken dan een steriele wetgeving over kwaliteitsjaarverslagen.

Een aspect dat bij de spanning tussen beleid en uitvoering niet uit het oog moet worden verloren, is het lange tijdsverloop dat er is tussen de vaststelling van beleid en de uitvoering daarna. Het is bijvoorbeeld de vraag of het vastgestelde onderwijsachterstandenbeleid nog wel van toepassing kan zijn op de nu in het onderwijs aanwezige groep. Het onderwijsachterstandenbeleid is in de jaren zeventig ontwikkeld vanwege het feit dat men verborgen talent zag. Dat onderwijsachterstandenbeleid is een groot succes geweest. Latere onderzoek laten zien dat er nu vrijwel geen verborgen talent meer is. De hele discussie over onderwijsachterstandenbeleid is dus gefocust op alloctonen. De vraag is dan of er eenzelfde systematiek moet worden gevolgd. Algemeen wordt nu aangenomen dat meer praktijkonderwijs (een nieuwe aangepaste ambachtschool) meer resultaat oplevert voor de nu aanwezige doelgroep. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft zeker in de beginfase echter heel andere doelstellingen gehanteerd.

Een paar keer vermeldt de Rekenkamer uitkomsten van eigen onderzoek die in het kader van de problematiek opmerkelijk zijn. Ik doel op het onderzoek naar schoolverlaters en zwerfjongeren en zwijg \pm zoals de Rekenkamer trouwens ook doet \pm over een mogelijke samenhang. Maar als de overheid het nalaat om te definiëren wat zij precies onder een zwerfjongere verstaat, is het willekeurig geworden of je het beleid tot een succes verklaart en of dat anderen dat juist niet doen. Er is dan bij de start van beleid ten principale al iets mis. Dat is trouwens een constatering die deze Kamer ook zichzelf mag aanrekenen, maar daarover kom ik nog te spreken. Voor nu vraag ik de regering, hoe zij erop gaat toezien dat uitgangspunten en doelstellin-

gen bij beleid scherper en \pm kan het zijn \pm bescheidener worden geformuleerd.

In het antwoord van de ministers bij het debat aan de overzijde werd gesteld dat de overheid ook vaak verantwoordelijk wordt gesteld voor kwesties waar zij geen of weinig invloed op heeft. Het komt in het politieke debat nogal eens voor dat men de privatisering als oorzaak aanwijst voor het onvermogen om op te treden. Een variant daarbij is de sterke groei van de ZBO's waarover mijn oud-fractiegenoot Kohnstamm een bruikbare nota over heeft geschreven. Het is vandaag vaker vermeld. Het is hier niet de plaats om daarover nu uitvoerig te spreken. Maar wat wel essentieel is, is het vraagstuk van de verantwoordelijkheid bij falend beleid en welke consequenties daaraan zijn verbonden. Nu weet geen burger meer waar hij bepaalde klachten dient te deponeren en wie hij uiteindelijk verantwoordelijk kan stellen. En dat is fataal voor het vertrouwen in de Overheid. Ongeacht of het nu gaat over grondwateroverlast bij huizen, het in de fout gaan van een tbs-gestelde, het openbaar vervoer, de elektriciteitsvoorziening of veiligheid in de publieke ruimte, om maar een willekeurige reeks te noemen. Men dient mij goed te verstaan. Ik bedoel allermint dat wanneer anderen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid, de overheid zich kan vrijpleiten. In dat verband ben ik benieuwd naar de reactie op de nota-Kohnstamm inzake de ZBO's. Kunnen de ministers daar al iets over zeggen? Hoe bijvoorbeeld wordt het primaat van de politiek beleefd? Is het geen tijd om veel preciezer te formuleren wat er verstaan moet worden als we het hebben over het primaat van de politiek? Als dat primaat er nog is \pm en op een aantal punten betwijfel ik dat zonder daarover overigens dramatisch te doen \pm dan toch in ieder geval met de aantekening dat een en ander nu binnen Europese kaders dient te worden geïnterpreteerd. De heer Platvoet gaf dat al aan. Het is een opmerking die gemaakt moet worden omdat dit in het ARK-rapport opvallend ontbreekt.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Schuyer twijfelt aan het primaat van de politiek. Mag ik hem vragen waar het primaat dan wel ligt?

De heer **Schuyer** (D66): Als ik het zou weten, zou ik die vraag direct beantwoorden. Als in 1989 de Berlijnse muur valt, gebeurt er iets in de samenleving dat én de politiek én de samenleving overkomt. Er ontstaat een geweldig effect door een reeks van activiteiten. Het is een illusie te denken dat dit allemaal door het parlement bestuurd wordt.

De heer **Van Raak** (SP): Daarin heeft de heer Schuyer gelijk. Misschien noemt de heer Platvoet mij weer een romanticus, maar erg veel politici en bestuurders zeggen dat het primaat niet meer bij de politiek ligt, dat partijen achterhaald zijn etc. Tegelijkertijd wijst de heer Schuyer op de problemen die zijn ontstaan in verband met privatisering, zelfstandiging en deregulering. Daar ligt het primaat dus ook niet. Als de heer Schuyer zegt er heel veel begrip voor te hebben dat het primaat niet meer bij de politiek ligt, is het toch een legitieme vraag waar dat primaat dan wel ligt.

De heer **Schuyer** (D66): De heer Van Raak heeft in zijn betoog zijn vriendin naar voren gehaald. Ik weet niet of hij al over kinderen beschikt, maar als dat zo zou zijn, zou een aardige vraag zijn wie bij hem thuis nu eigenlijk het primaat heeft. Dat is toch wel een beetje het beeld. In een gezin was het lange tijd de vader die het primaat had. Er werd gezegd: de vader is de kop van het gezin maar de vrouw is de hals. Zo kwamen er allerlei beelden. Het zou wel eens kunnen zijn dat je in zo'n gezins-situatie of in welke andere groeps-situatie dan ook helemaal niet direct kunt aangeven wie de baas is. Het is een groepsgebeuren. In die zin veronachtzaam ik de politiek niet. Dat mag ook niet misverstaan worden. Ik heb net iets gezegd over kwaliteit. Als je in de politiek al te vaak zegt dat je het primaat hebt, dan weet je één ding zeker namelijk dat je het al niet meer hebt.

De heer **Van Raak** (SP): Bij mij thuis is mijn vriendin de baas. Dat is duidelijk.

Een van de grote problemen waarom er zo'n kloof is tussen beleid en uitvoering, is misschien wel omdat wij nergens meer dat primaat kunnen leggen, omdat iedereen naar elkaar verwijst.

De heer **Schuyer** (D66): Dat zou wel

Schuyer

eens een ontwikkeling in de samenleving kunnen zijn die wij hier met 75 mensen of aan de overzijde met 150 mensen niet kunt sturen. In die zin ga ik met de heer Platvoet mee dat er ongelooflijk veel mondiale elementen zijn die daarop invloed hebben. In dat totaal gebeuren dingen.

De heer **Van Raak** (SP): Dat ben ik met u eens, maar wij als parlement en zeker als politici moeten daarop toch een visie hebben. Wij kunnen ons toch niet de luxe veroorloven van te zeggen: het primaat zal wel ergens tussen al die andere primaten in liggen. Nogmaals, wij moeten toch een visie hebben, een mening hebben of een antwoord.

De heer **Schuyer** (D66): Ja, wij moeten begeleiden en bijsturen.

Voorzitter. Ik vervolg mijn betoog. Klimaatbeleid, vredesoperaties en voedselveiligheid hebben die Europese component toch zonder enige twijfel. Het is een illusie, om niet het woord "misleiding" te gebruiken, dat vanuit Den Haag op die terreinen beslissende stappen kunnen worden gezet.

Naast de vice-voorzitter van de Raad van State heeft ook de heer Docters van Leeuwen, ik meen zelfs: samen met de heer Rosenthal, zich over het spanningsveld tussen Beleid en Uitvoering uitgelaten. Hij pleit ervoor om het parlement permanent onderzoek te laten doen naar de effecten van wetgeving op de uitvoering. Niet met de zwaarte van de huidige parlementaire enquête, maar in een ontspannen sfeer met het doel verbeteringen te bereiken en niet het aanwijzen van schuldigen. De gedachte aan kleinschalige onderzoeken op dit terrein is ook in deze Kamer de afgelopen tijd in bespreking geweest. Zonder daarbij de stelling te betrekken dat dit een taak van deze Kamer zou moeten zijn ± dat vraagt om een aparte discussie tussen fracties hier ± spreekt deze gedachte mijn fractie wel aan. Wat vindt de regering hiervan? Ik zou mij kunnen voorstellen dat zij er eerder voor kiest die taak toch bij de inspecties te leggen. Ook daarover is uitvoerig gesproken. Als dat zo is, dan vraagt dat om een fundamenteel andere aanpak van de inspectietaak. Dat is trouwens toch al nodig. Vroeger was de inspectie aan de ene kant het oor van de overheid en aan de andere kant de adviseur van de

uitvoerders. Nu heeft de inspectie zich ontwikkeld tot een soort scherprechter die in die functie ook nog de publiciteit zoekt. De inspectie van de gezondheidszorg is de laatste tijd daarvan het droevige en bekende voorbeeld. Dit is echter een negatieve ontwikkeling. Hoe wil de regering eigenlijk dat de inspectietaak zich werkelijk gaat ontwikkelen? De Algemene Rekenkamer stelt in de nota dat de inspecties hun taken niet volledig uitvoeren en dat ook niet kunnen.

Voorzitter. Speerpunt van het beleid van deze regering is onder meer de terugdringing van de administratieve lasten en de overbodige regelgeving. Het is zinvol daarnaar onderzoek te doen om het succes ervan te bepalen. Beleid inzake autokosten en kinderopvang doen bijvoorbeeld het ergste vrezes als terugdringing van de administratieve lasten de maatstaf is. In dat verband, voorzitter, moet ik u een bekentenis doen. Bij de voorbereiding van dit debat heb ik mij erop betrappt het ook wel te kunnen zijn met de Socialistische Partij. Aan de overzijde waarschuwde mevrouw Vergeer namelijk voor het doorslaan naar een informatie- en verantwoordingscultuur. Daarvan geeft zij twee voorbeelden: nulmetingen van vierjarigen om op grond van die meting de effecten van handelen te kunnen meten, en de bureaucratie die het gevolg zal zijn van de ongenueanceerde invoering van de diagnose behandelcombinaties in de zorg. Die zijn in ieder geval contraproductief als het gaat om de vermindering van de lastendruk en de bureaucratie. De opmerkingen hierover hadden ook wij kunnen maken.

Voorzitter. In het voorgaande heb ik een paar keer de bijzondere verantwoordelijkheid van de senaat genoemd als het gaat om het toezien op de uitvoerbaarheid van de wetgeving. In de bijeenkomst met de Algemene Rekenkamer is kort de mogelijkheid aangestipt om elkaar te versterken. Dat idee is niet of nog niet tot uitwerking gekomen en dat zal ook niet meevallen. Wij dienen immers vooraf een schatting te maken over dat wat haalbaar is in de doelstellingen van de wetgeving. De Algemene Rekenkamer toetst achteraf of op zijn best tijdens het proces. Er is dus sprake van een andersoortige verantwoordelijkheid. Als ik naga wat in mijn politieke

leven een constante is dan is dat het tegengaan van bureaucratie en het versterken van de band kiezer-gekozene. Het laatste kan nog een hobby van D66 zijn, maar het eerste is een credo van alle partijen. Daarbij was één algemene opvatting aanwezig: het tegengaan van een vierde bestuurslaag die alleen bureaucratie zou stimuleren. Over Europa als bestuurslaag had niemand het; het ging vooral om de vraag of er deelraden in de gemeenten moesten komen en over de opkomst van onduidelijk democratisch gelegitimeerde regelingen en instanties. Inmiddels hebben wij Europa en de deelraden als nieuwe bestuurslagen en een reeks van matig democratiserende regelingen en ZBO's. Het wordt tijd voor herbezinning op de aanwezige bestuurslagen. Dat kan voor uitvoerende organen van wet- en regelgeving een bijdrage tot de oplossing van de gesignaleerde problematiek zijn. De positie van de senaat is op gezette tijden en bij alle partijen vanaf het bestaan van de senaat in discussie geweest. In de geschiedenis van D66 is er een periode geweest voor opheffen zonder meer. Daarna is een periode gekomen van handhaving zonder meer, met dank aan Kaland. Nu staat er in het verkiezingsprogramma van de partij dat als er een constitutioneel hof komt en een hanteerbaar correctief referendum, de Eerste Kamer kan worden opgeheven. Hoewel mijn persoonlijke opvatting een andere is, ben ik er wel van overtuigd dat het bestaansrecht van de Eerste Kamer moet worden verworven door de uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving te bewaken. Dat kan de Kamer niet alleen op eigen kracht realiseren. Het is noodzakelijk dat zij daartoe ook de morele ruimte van de regering krijgt. Te vaak en te veel wordt op de senaat druk uitgeoefend om zich vooral als politiek orgaan te manifesteren. Natuurlijk moet zij dat op die gebieden waarbij in regeerakkoorden tussen partijen compromissen zijn gesloten en afspraken zijn gemaakt. Er moet ook sprake van zijn bij allerlei grote financiële operaties, want het primaat van de overzijde staat niet ter discussie. Er komen hier echter massa wetten langs waarover geen afspraken zijn gemaakt en daar zou de regering laconieker op kunnen reageren als het stemgedrag in de koffiekamer

Schuyer

zich ook in deze zaal zou voortzetten. Het zou het gezag van deze Kamer in de samenleving versterken, maar belangrijker dan dat is, voorzitter, het resultaat dat wetgeving wordt ontwikkeld die ook uitvoerbaar blijkt te zijn. Als dat ook de doelstelling van de regering is, dan zou men de positie van de Eerste Kamer met het oog daarop kunnen versterken door een terugzendingrecht dat beredeneerd moet worden, te introduceren. De Kamer zou daarnaast in eigen gelederen serieus moeten nagaan of het doen van kleine onderzoeken naar de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving niet dient te worden opgepakt als een logisch uitvloeisel van de opdracht die de Kamer in ons staatsbestel heeft.

Voorzitter. Met ook de instemming van mijn fractie zijn twee moties ingediend. De ene is de motie van het lid van Thijn. Daaruit spreekt eigenlijk wanhoop, de vraag: hoe pakken wij dit nu aan? Waarom hebben wij die motie ondertekend? Omdat zij de regering dwingt om aandacht te schenken aan de vraag hoe de uitvoering tot stand komt voordat de wetgeving helemaal een parlementaire behandeling krijgt. Wij hebben de motie van harte ondertekend al brengt zij een gevaar met zich. Als wij als laatste ernaar kijken met een rapport dat kritisch is over de uitvoerbaarheid, is het de vraag of wij ons daardoor laten leiden of door onze politieke opdracht. Die spanning moeten wij zien te vermijden.

De tweede motie heeft als eerste ondertekenaar mevrouw Bemelmans. Zij gaat over de inspecties. In mijn bijdrage heb ik daarover al het een en ander gezegd. Ik wil daaraan nadrukkelijk toevoegen dat wat ons betreft die inspectie de nadrukkelijk opdracht moet krijgen rekening te houden met de reactie van hun rapporten in de media. Een inspectie als scherprechter is het laatste waaraan wij behoefte hebben.

Voorzitter. Ik wacht met belangstelling de reactie van de bewindslieden af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Van den Broek-Laman Trip

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden) (28685).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Mag ik de leden van de Kamer danken voor de welwillende overwegingen met betrekking tot het wetsvoorstel? Ik geloof althans dat een groot gedeelte in de Kamer de noodzaak van het wetsvoorstel als zodanig onderschrijft, zij het mogelijk niet in de reikwijdte die het nu heeft. Ik dank de leden in ieder geval voor de commentaren die op het wetsvoorstel gegeven zijn.

Er is van verschillende zijden gewezen op de snelle ontwikkeling van de wetgeving op dit terrein. Ik erken dat wat dat betreft de wetten zich aan elkaar lijken te rijgen. Ik wil er tegelijkertijd op wijzen dat het wezenlijk verschillende onderwerpen zijn. Dit wetsontwerp vormt daarvan het belangrijkste onderdeel, omdat met dit wetsontwerp de DNA-profielen op gelijke voet geplaatst worden met vingerafdrukken. Ik zeg daarmee niet dat het hetzelfde is. DNA bevat meer informatie dan een vingerafdruk. Maar ik kom met het gebruik van dit wetsontwerp in dezelfde situatie met betrekking tot DNA als met vingerafdrukken. Bij de verdachte worden vingerafdrukken genomen in het kader van de opsporing. Die vingerafdrukken kunnen ook binnen de termijnen die ervoor staan, bewaard worden na de veroordeling en zullen later bij de opsporing weer gebruikt worden. Om die reden is het wetsontwerp beperkt tot veroordeelden. Anders dan bij vingerafdrukken gebeurt dit bij DNA na de veroordeling en niet ervoor. De Raad van hoofdcommissarissen heeft de discussie aan de orde gesteld of je dat niet zou moeten overwegen. Ik stel alleen vast dat dit wetsontwerp in volledig overleg met de politie en het openbaar ministerie is opgesteld indertijd. Het is uiteraard mogelijk om daar vervolgens nadere gedachten bij te hebben hoe je het nog mooier kunt maken. Ik heb ervoor gekozen om dit liever eerst vast te stellen dan halverwege nog

weer verder te ontwikkelen. Ik heb tegelijkertijd al aangegeven, ook in de Tweede Kamer, dat ik graag wil nadenken over dit punt als dat praktisch noodzakelijk is en de bezwaren daarvan principieel ondervangen kunnen worden. Dit even daargelaten, constateer ik dat met dit wetsontwerp DNA in dezelfde positie komt als vingerafdrukken. De DNA-gegevens worden niet eindelijk vastgehouden. Er werd het voorbeeld genoemd van na 80 jaar. Dat is niet het geval. Ook hier zullen termijnen gelden waarin de profielen vastgehouden kunnen worden: twintig en dertig jaar. Gegeven het feit dat het strafrecht pas bij 14 jaar aanknoopt, moet je 94 zijn wil je er na 80 jaar nog onder vallen. We hebben in die categorie niet zoveel misdadigers meer, in ieder geval niet in de categorieën waarin DNA wordt gebruikt bij de opsporing. Dit even terzijde wat de termijnen betreft.

Voorzitter. Ik zal straks nog ingaan op het karakter van de maatregel. Het feit dat iemand DNA afgenomen kan worden via het wangslim is een dwangmiddel, geeft een dwangkarakter aan het geheel. Ook nu er dus vooralsnog in deze opzet voor is gekozen dat dit pas gebeurt na de veroordeling. Het dwangmiddel wordt in dit geval niet genomen in het kader van de opsporing maar met het oog op toekomstige opsporing. Dat leidt ertoe dat er een vaststelling komt van de officier dat deze persoon is veroordeeld en dat bij deze persoon DNA-materiaal kan worden afgenomen. Het spreekt vanzelf dat daar geen rechter meer aan te pas komt, omdat in wezen de wetgever het tot een logische consequentie van de veroordeling verklaart. Het heeft niet het karakter van een bijkomende straf. Het gaat niet om het punitieve karakter van het geheel. Ik heb in de Tweede Kamer gezegd dat het gaat om het vastleggen van bewijsmateriaal bij de toekomstige opsporing.

De vraag is vervolgens hoe je dat beperkt. Ik geef zonder meer toe dat wij op een gegeven moment bij bepaalde misdrijven afgaan op een statistisch profiel, namelijk de constatering van een hoog recidivegehalte bij bepaalde misdrijven. Daarop berust de maatregel. Er wordt een keuze gemaakt dat het bij een bepaalde grens gerechtigd is, hoewel ik daarmee bij een aantal personen dat niet recidiveert, materiaal afneem en het dus niet