

29ste vergadering

Dinsdag 23 mei 2000

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Schuurman

Tegenwoordig zijn 65 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castricum, Dölle, Dupuis, Eversdijk, Van Gennip, Ginjaar, Hessing, Van Heukelum, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Van den Hul-Omta, Jaarsma, De Jager, Ketting, Kneppers-Heijnert, Kohnstamm, Korthals Altes, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Van der Linden, Lodders-Elfferich, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Meindertsma, Pastoor, Pitstra, Platvoet, Le Poole, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Stekelenburg, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, Veling, De Vries, Van Vugt, Werner, Witteveen, Woldring, De Wolff, Wolfson, Wöltgens en Zwerver,

en de heren De Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Korthals, minister van Justitie, Van Boxtel, minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid, en De Vries, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Van Thijn, alleen voor het eerste deel van de ochtendvergadering;

Stevens, wegens ziekte;

Korthals Altes, wegens ambtsbezigheden elders, alleen voor de ochtendvergadering;

Boorsma, Jurgens, De Jong en Dees, wegens verblijf buitenslands;

Rosenthal en Van Eekelen, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mee, dat is ingekomen de geannoteerde agenda met bijlagen voor de vergadering van de JBZ-raad en die voor de vergadering van het Gemengd Comité op ministerieel niveau op 29 en 30 mei aanstaande. Op beide agenda's staan ten minste elf het Koninkrijk bindende besluiten. De bijzondere commissie voor de JBZ-raad zal hedenmorgen over de documenten beraadslagen.

De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet met betrekking tot de medezeggenschap van gepensioneerden en de gelijkstelling in pensioenregelingen**

van geregistreerde partners met gehuwden (26674);

- **Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Wet op de loonbelasting 1964 en de Invorderingswet 1990 (maatregelen aangaande buitenlandse sporters) (26941);**
- **Wijziging van de Wet voorzieningen gehandicapten in verband met een aanpassing van de definitie van het begrip woonvoorzieningen (27059).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is het **beleidsdebat** over onderwerpen, rakende het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie (alleen onderdeel Politie).

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Bemelmans-Videc, die vanmorgen haar maidenspeech zal houden.

□

Mevrouw **Bemelmans-Videc** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Toen mijn vader naar Nederland kwam, moest hij een vak leren. Daar op dat moment alleen de lokale schilderspatroon een leerling kon gebruiken, werd dat zijn vak. Vandaag mag zijn dochter haar maidenspeech uitspreken als lid van een Hoog College van Staat.

Voorzitter! Een land, waarin dat binnen twee generaties mogelijk is; dat land zal ik met vreugde, dankbaarheid en overtuiging dienen!

Wij voeren vandaag het laatste beleidsdebat naar aanleiding van de

begrotingen voor het jaar 2000, dat betreffende het binnenlandse bestuur. Dat is wellicht symbolisch voor de bijzondere positie van dat ministerie als moederdepartement van alle andere terreinen van binnenlandse politie, in de oude en in de nieuwe betekenis van dat woord, zoals die in de loop van de vorige eeuw geïnstitutionaliseerd raakten in nieuwe departementen. Het beleidsdebat biedt de gelegenheid om in wat meer algemene termen te discussiëren over bredere thema's, over uitgangspunten en veronderstellingen, empirisch en normatief, van het bestuursbeleid. Die algemene thema's hebben hun uitwerking in concrete politieke keuzen.

Het binnenlands bestuur is een kostbaar bezit, een bezit dat naar de visie van onze fractie een herwaarderingscampagne verdient. Het publieke ambt verdient herwaardering als dienst aan burgers en samenleving. In de Verenigde Staten organiseren sommige steden zogenaamde "Public Service Recognition Weeks" waarin de bijzondere verdiensten van overheidsdienaren uitdrukkelijk worden gememoreerd en waarin onderscheidingen worden uitgedeeld voor "community service", inclusief onderscheidingen aan politiefunctionarissen en brandweerlieden die iedere dag weer de straat op gaan en in het uiterste geval hun leven op het spel zetten.

Het denken over het openbaar bestuur blijft een zoektocht naar een optimale vormgeving van structuur en cultuur. De bestuursgeschiedenis overziend, blijkt de mens steeds met dezelfde "dilemmatische" keuzen te worstelen waar het gaat om de inrichting van dat bestuur. Tegelijkertijd blijkt die bestuurlijke mens steeds weer zo kort van memorie. In zijn magistrale werk *The History of Government* neemt de auteur *Finer* ons mee door vijf millennia bestuursgeschiedenis. Hij laat ons de wisselende en vaak toch zo verrassend overeenkomstige structuurwisselingen zien en illustreert telkenmale hoezeer de gedeelde cultuur, meer in het bijzonder de bestuurscultuur, doorslaggevend was voor het functioneren. Dan blijkt steeds weer dat structuren vooral hulpmiddelen zijn die de opvattingen over de inhoud dienen te ondersteunen en dat derhalve de opvattingen hier een

primaire functie hebben en dienen te hebben.

Het zal de minister dan ook niet verwonderen dat ik vandaag met hem vooral over de centrale waarden van goed bestuur zou willen debatteren. De vorige bewindsman expliciteerde zijn normatieve oriëntatie in de begrotingstoelichting vanuit een operationalisering van betrokken bestuur in de waarden van effectiviteit, efficiëntie, democratie en rechtsstatelijkheid. Opvallend is dat hij daarbij tevens verwijst naar de groeiende behoefte aan maatschappelijke samenhang, sociale cohesie, als noodzakelijk toetspunt voor het overheidsbeleid, een thema dat in het christen-democratisch gedachtegoed een rode draad vormt. Nu heeft dit kabinet, tot in de troonrede toe, veel van het CDA-gedachtegoed omarmd, zij het soms op een wat onnavolgbare wijze en vooral verpakt in vele warme deken. Wij beschouwen dat om te beginnen maar vooral als een compliment aan dat gedachtegoed, maar zullen de bewindslieden uiteraard kritisch volgen bij hun uitwerking daarvan.

Zoals gezegd, voor ons is niet in de eerste plaats de discussie over structuren en regels relevant, maar veeleer de politieke en bestuurlijke cultuur. De geïnternaliseerde "mos" van betrokken bestuurlijke actoren zal uiteindelijk doorslaggevend zijn. Dat ethos is de persoonlijke duiding van de centrale waarden van goed bestuur. Zo laat *Finer* in zijn eerder geciteerde werk zien hoe ten tijde van de Romeinse republiek *gravitas*, *pietas* en *simplicitas* golden als leidende persoonlijke deugden van de politiek-maatschappelijke elite; een *mos maiorum* die een, in de visie van *Finer*, in principe onwerkbare constitutie feitelijk effectief maakte.

Waar centrale waarden aan slijtage onderhevig lijken te zijn – zij worden niet meer benadrukt, ceremonieel onderstreept – worden zij niet meer beleefd als relevant. Waardeoverdracht kan plaatsvinden via uitdrukkelijke instructie. Zo zouden in opleidingen en in "in service"-trainingen de relevante codes en achterliggende waarden veel systematischer aandacht moeten krijgen, terwijl zij bij formele initiaties en beëdigingen nog eens plechtig kunnen worden bekrachtigd. Waarden worden vooral effectief overgedragen als zij eenvoudig

worden voorgeleefd door leidende figuren in organisaties.

Een herwaardering van het publieke ambt betekent nadrukkelijk aandacht voor een herbekrachtiging van de grote betekenis van een dienstbare, integere en op het algemene belang betrokken rolopvatting. De herwaardering van het publieke ambt, met verwijzing naar vooral het karakter van dienstbaarheid, vormt dan ook een hoofdthema in onze bijdrage vandaag. Die dienstbaarheid houdt nooit op, ook niet bij de beperkingen die efficiencyoverwegingen opleggen. Efficiency is een waarde van goed bestuur die in de afgelopen decennia een dominante rol werd toebedacht, soms ten koste van andere waarden als effectiviteit en rechtstatelijkheid. Ik noem een enkel voorbeeld. De dienstbaarheid van de politie – wij waken opdat u kunt slapen – houdt nooit op. Het vormt als het ware een open en substantiële norm die niet valt weg te reguleren met procedures en efficiencyafspraken. Het mag niet zo zijn dat een burger die een relatief kleine diefstal meldt te horen krijgt: u denkt toch zeker niet dat wij daar achteraan gaan? Dat is funest voor de legitimiteit van het openbaar bestuur, voor de betrouwbaarheid van het publieke ambt en voor het vertrouwen dat de ambtsdrager dient uit te stralen, zeker waar die een cruciale rol vervult in de realisatie van het geweldsmonopolie van de staat.

Wij zouden om te beginnen enkele zinnen willen wijden aan de termen waarin in onze tijd wordt gesproken over politiek en bestuur: de bestuurlijke semantiek die zo "welsprekend" is voor de dominante bestuurscultuur. In de wetenschappelijke literatuur, en vlijtig gekopieerd in het politieke debat, vinden wij waar het gaat om het politiek-bestuurlijke spraakgebruik een verwarrende veelvoud aan termen: er wordt gestuurd, beheerd en beheerst, er wordt beheerd gevoerd, beleid gestuurd, er wordt al dan niet beheerst gestuurd, en als het echt menens wordt, dan wordt er aangestuurd. Het woord aansturen is een van de politiek meest succesvolle neologismen van de afgelopen decennia. Als dat werkwoord in de mond wordt genomen, dan ziet men als het ware de wolken van daadkracht achter de bestuurlijke actor opstijgen!

Voorzitter! Semantische veelvoud is naar ons gevoel meestal indicatief voor een gevoel van bestuurlijke onmacht en uiteindelijk ook voor een gebrek aan visie. Een van de terreinen waarop dat frappant wordt geïllustreerd, betreft het spreken in eufemismen ter aanduiding van de als horizontaler ervaren gezagsverhoudingen van deze tijd. Het lijkt een semantiek van de angst voor hiërarchische verhoudingen. Zo wordt op pagina 6 van de begrotingstoelichting gesproken over horizontale sturingsverhoudingen. Afhankelijk van de definitie van het begrip sturing is hier wel of niet sprake van een contradictio in terminis. Er wordt in convenanten en afspraken gesproken over bestuurlijke coproductie en partnerschap, over regiefuncties en arbitragefuncties. Alles behalve dat goede oude werkwoord besturen, want ja, dat betekent: zonodig dwingend richting geven aan bestuurlijk en maatschappelijk handelen!

In het algemeen problematiseerde de vorige minister de "horizontaliteit" in zijn verschillende essays. Zoals dat voor alle dichotomieën geldt: let op de vele tussenvormen die hun eigen ratio en veelal ook hun eigen functionaliteit en derhalve bestaansredes hebben of hadden. Een enkel voorbeeld, opnieuw uit Finers rijke "Fundgrube", vormt het feodalisme. Het feodalisme is op het oog redelijk verticaal en dus hiërarchisch en monocratisch. Integendeel! Het blijkt polycratisch met een veelheid van elkaar overlappende verticale en horizontale gezagsrelaties. Vazallen die tevens meester zijn en koningen die tevens vazal van een andere koning waren. Men zou die relaties deels nog als verticaal kunnen definiëren, ware het niet dat zij betrekking hadden op contracten waarin de wederzijdse plichten en rechten, indertijd vooral militair en financieel, waren geregeld, met als zwaarwichtig voorbeeld, in de Engelse geschiedenis, de Magna Carta. Met andere woorden: horizontale relaties, waarin betrokkenen dus over een vergelijkbaar machtspotentieel beschikten en waarbij macht als potentie steeds weer moest worden gerealiseerd, zijn van alle tijden.

Erkende wederzijdse afhankelijkheid was en is kenmerk van het Hollandse bestuur, met zijn preferentie voor collegiale bestuursvormen tot en met de zogenaamde

"poldermodelliaanse contractrelaties". Veelal wordt horizontalisering verbonden met de noodzaak van overleg, van prudente deliberatie en van vertrouwen wekken. Dat was en is een goede zaak. De Nederlandse bestuursgeschiedenis staat er bol van. Vertrouwen is echter op velerlei wijze te verkrijgen. Ook binnen verticale gezagsverhoudingen moet dat vertrouwen steeds weer verdiend worden, bijvoorbeeld door duidelijk te maken waarom je beslist zoals je beslist, door zorgvuldige hoor- en wederhoorprocedures en door andere principes van behoorlijke bestuurlijke omgang. Dat creëert vertrouwen en een cultuur van betrouwbaar handelen.

Belangrijker nog lijkt ons het volgende. Vaak werken juist onduidelijke gezagsverhoudingen wantrouwen in de hand, omdat niet expliciet is gemaakt waardoor bestuurders zich uiteindelijk zullen moeten laten leiden. Als die verhoudingen helder zijn, kan daarbinnen met grotere vrijheid worden gezocht naar optimale samenwerking dan wanneer partners van elkaar niet weten waar de grenzen van bewegingsvrijheid en machtsmiddelen liggen. Met andere woorden, binnen heldere gezagsverhoudingen is de zoektocht naar redelijkheid in de oordeelsvorming een betere kans gegund dan wanneer die verhoudingen worden toegedekt met retoriek die uiteindelijk niemand baat.

Wij vertalen deze analyse naar de noodzaak van juist versterking van de transparantie in termen van bevoegdheden, de daarmee verbonden verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten in de complexe relaties binnen overheden, met overheden op afstand en met maatschappelijke actoren. Met andere woorden, laat zien waar hier de relatie als verticaal dient te worden gedeut. Wij zien in dat verband uit naar de bespreking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, en zullen die vooral ook beoordelen in het licht van de gewenste transparantie van de daarin te schetsen bestuurlijke verhoudingen.

De toegenomen veelvouden van naar hun aard verschillende bestuurlijke relaties impliceren veelvoudige verantwoordingsplichten. Met de relatieve nieuwsoortigheid van die relaties, zien wij ook de literatuur ten aanzien van de

accountability-vraagstukken toenemen. Versterking van de controlefuncties lijkt de toegenomen onzekerheden en onduidelikheden in die relaties te moeten compenseren. Gegeven de aard van de arrangementen – ik noem de convenanten, de BANS, enz. – zijn de partners collectief verantwoordelijk, een verantwoordelijkheid die men verder zou kunnen uitwerken in tenminste drie soorten van verantwoordingsrelaties: tussen partners, tussen iedere partner en het eigen bestuur, en tussen partner en het publiek wier belang zij worden geacht te dienen.

De transparantievereiste is derhalve direct gerelateerd aan het gegeven dat verscheidene typen partners betrokken zijn, hetgeen het voor de burger extra moeilijk maakt om te achterhalen wie er nu verantwoordelijk is. Vraag: kan de minister het eens zijn met de stelling dat eenduidigheid en eenvoud in de vormgeving van bestuurlijke relaties, de transparantie van het bestuurlijk handelen vergroot en daarmee de mogelijkheid van de democratische controle? Hoe denkt hij dat te realiseren in de veelvouden van initiatieven in de relatievorming die thans gaande is? Wordt het überhaupt niet tijd dat men zich wat meer losmaakt van de modieuze en naar ons gevoel vrijblijvende discussie over een al dan niet verdampende overheid die verdrinkt in een mystieke vijver van netwerkalg, en kiest voor een heldere positiebepaling van die overheid? De overheid is er uiteindelijk om, daartoe gelegitimeerd, te bemiddelen tussen deelbelangen in het licht van een hardop bediscussieerd en gedefinieerd algemeen belang.

De discussie over verantwoordelijkheid moet gevoerd worden met verwijzing naar heldere bevoegdheden, maar dient aangevuld met verantwoordelijkheidsbesef, hetgeen wijst op het serieus nemen van taken en plichten, op het weloverwogen optreden en het zich rekenschap geven van de gevolgen van het handelen. Dat brengt mij bij de discussie over de integriteit van het openbaar bestuur.

Voorzitter! Er is een verschuiving nodig in het denken van – in Weberiaanse termen gesteld – de dominante, instrumentele doelrationaliteit naar een waarderationaliteit, waarin het handelen uiteindelijk zijn ratio vindt in de bijdrage aan de realisatie van

bepaalde waarden. Ontwikkelingen als die naar een "audit" of "ethics" in organisaties zouden daarvan doordrenkt moeten zijn. Een dergelijke oriëntatie is nodig, ook wanneer men wordt geconfronteerd met het probleem van de verantwoordelijkheidsvraag in organisatorische context, meer in het bijzonder het vraagstuk van "de vele handen".

De ethiek van de ambtelijke neutraliteit en de ethiek van de structuur zijn richtinggevend, maar nooit volledig afdoende voor de vraag naar de moraliteit van het handelen. De individuele verantwoordelijkheid, ook in organisatorische context, betekent een keuze tussen veelal botsende loyaliteiten: de loyaliteit aan de bewindspersoon en diens beleid, aan de democratische rechtsstaat, aan de wet, aan de eigen politieke en religieuze overtuigingen, aan de normen verbonden met eigen discipline, enz. Hoe daartussen te bemiddelen en te bepalen waar de primaire loyaliteit in een gegeven problematische casus dient te liggen? Wat is daarbij het kompas? Waar moeten de uiteindelijke rechtvaardigingsgronden worden gevonden?

Onze fractie ziet die rechtvaardigingsgronden ook en vooral in deugden zoals rechtsheden, eerlijkheid en onomkoopbaarheid, en, met verwijzing naar de Thomistische deugdetiek, deugden als prudentie, matigheid, moed en die cruciale deugd van de rechtvaardigheid die overigens ook bescheidenheid impliceert en gedurige inzet ten behoeve van de goede zaak. Dan hebben wij het dus over mentaliteit, over een geesteshouding, die wordt gevoed door het goede voorbeeld, door discussie en die nooit compleet in regels te vangen zal zijn. Procedurele regels, met overwegend procedurele noties van recht en moraal, kunnen het zicht verminderen op de blijvend noodzakelijk discussie betreffende een substantiële visie op het goede. Natuurlijk, ook het procedurele is een expressie van het substantiële, maar nogmaals, zij kan deze nooit volledig omvatten.

Het ministerie heeft veel werk verzet om op centrale en decentrale niveaus de integriteitdiscussie en -codificatie op de agenda te krijgen en te houden. Veel van de tot stand gekomen codes lijken echter vooral betrekking te hebben op een procedurele moraal, de "low road of ethics", die de relatief eenduidig te

interpreteren gedragsregels aangaande geschenken, nevenfuncties en dergelijke, betreffen. Dat moet goed geregeld zijn en het is goed dat zij er zijn. Zij zouden echter nog meer een eenheid in denken en vooral in achterliggende waarden kunnen weerspiegelen. Zij heffen tevens de noodzaak van de discussie over de "high road of ethics", de persoonlijke deugdzzaamheid in het licht van de dienstbaarheid aan het publieke belang, nooit op. Wij zullen graag van de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken horen of hij zich in deze visie kan herkennen en op welke wijze hij zich daardoor in zijn beleid ten aanzien van de integriteit zou willen laten inspireren. Wij denken daarbij ook aan de bevordering van de relevante discussie binnen het opleidings- en vormingsbeleid van ambtenaren.

Wij spraken over loyaliteit en botsende loyaliteiten. Loyaliteit staat voor trouw aan het beleid en ook aan de persoon van de minister die dat beleid uitdraagt. Het impliceert dus ook een persoonlijke relatie, en die is per definitie tweezijdig. Ook ambtenaren willen zich gedragen weten door de loyaliteit van de politiek verantwoordelijke bestuurder. Dat brengt mij bij de klokkenluiderproblematiek. Wij zijn het eens met de minister: éérst de interne weg, dat is de koninklijke weg. Maar dan? Immers, als het alleen een intern probleem betreft, dan hoeft er, als de interne procedure goed verloopt, geen klok meer geluid te worden. De bedoeling van klokkenluiden is uiteindelijk echter dat het buiten de kerk gehoord wordt. Hoe denkt de minister om te gaan met het naar buiten brengen van door klokkenluiders via de interne weg aangegeven ernstige misstanden? De boodschap én de boodschapper zijn beide belangrijk.

Wij zien de bepalingen inzake de bescherming van de klokkenluider met belangstelling tegemoet, waarbij wij vooral zullen bezien of de bijzondere kenmerken en verantwoordelijkheid van juist het publieke ambt daarin tot hun recht komen. Artikel 125a van de Ambtenarenwet geeft de bekende begrenzingsen aan voor de vrijheid van meningsuiting: het mag de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst niet in de weg staan, niet in redelijkheid schaden. Hierin en vervolgens in de bepaling van hoe ernstig de door de

verontruste ambtenaar gesignaleerde problemen zijn, zitten onvermijdelijk redelijkheidsbepalingen. Die moeten worden ingevuld en gecodificeerd. Daarin zullen de departementale vertrouwenspersoon, de ambtelijke leiding en de Commissie integriteit rijksoverheid een belangrijke rol moeten gaan spelen.

De onafhankelijke vertrouwenscommissie die de minister ziet functioneren als laatste etappe in de gang van de klokkenluider, moet haar adviezen aan de minister dan ook openbaar maken. De minister is gehouden bij afwijking van dat advies zijn besluit nader te motiveren. Daar vindt dus een zekere codificatie van oordelen plaats, waarbij het uiteindelijk gaat om de vraag aan de hand van welke bestuursethische maatstaven de beoordeling van de handelwijze van de ambtenaar plaatsvindt. Daar vindt de operationalisering plaats van de bekende zinsnede "zoals een goed ambtenaar betaamt". Onze vraag aan de minister luidt als volgt. Aan de hand van welke maatstaven zou de minister de interne vertrouwenspersoon en de ambtelijke leiding willen zien oordelen? En, in het logisch verlengde daarvan, aan de hand van welke criteria zal de minister straks het functioneren van de vertrouwenslieden en de onafhankelijke commissie willen evalueren?

In het verslag van de Europese Raad te Tampere, op 15 en 16 oktober van het afgelopen jaar, wordt gesteld dat op Nederlands initiatief de Europese Raad het belang benadrukt van een integere overheid. Afgesproken is dat er gemeenschappelijke normen op dit terrein ontwikkeld zullen worden. Hoever is dit overleg gevorderd en welke zijn de ambities van de Nederlandse overheid ten aanzien van de inhoudelijke invulling van die normen?

Voorzitter! Gezien het in het politieke debat toenemende belang gehecht aan de bovenlokale bestuurschaal, wil onze fractie vandaag ook stilstaan bij de provincie. Wij vragen ons af welke visie de minister heeft op de rol van de provincies. Wij zouden op dat punt graag wat meer helderheid willen. De ervaren onduidelijkheid ten aanzien van de taken en bevoegdheden van de provincie wordt ook geïllustreerd in de velerlei toekomsten die deze bestuurslaag in

de openbare discussie door allerlei commentatoren, ook uit de politieke sector, wordt toegewenst. De een doet haar in de uitverkoop als overbodige bestuurslaag: het middenbestuur is immers opgelost in rechtstreekse relaties tussen Rijk en vooral de grote steden, Europa is de meest relevante laag, enz. Anderen vinden juist dat zij meer bevoegdheden moet krijgen respectievelijk dat zij effectiever van haar bestaande bevoegdheden gebruik zou moeten maken.

Voorzitter! Het komt ons voor dat hier vooral sprake is van gebrek aan visie bij de centrale overheid, en vooral aan een normatieve visie. Hoe wenst zij de provincie te zien functioneren? In tal van landen met effectieve "landsdelige" of regionale contacten met Europa functioneren uitstekende en bestuurlijk effectieve middenbesturen. Het is maar wat men ermee wil, nietwaar? Zo spreekt de minister voor Grote Stedenbeleid van de noodzaak van een versterking van de regiefunctie op centraal niveau, onder gelijktijdige versterking van de regie op lokaal niveau. Tijdens zijn toespraak bij gelegenheid van de afsluiting van convenanten met 25 steden sprak hij ook over de gevolgen voor de bestuurlijke organisatie en zei onder meer dat de vorming van regionale bestuursvormen onvermijdelijk zal blijken te zijn. Hoe verhoudt zich dat tot zijn visie op de rol van provincies en tot de desbetreffende visie van de minister?

Voorzitter! Het populaire werkwoord regisseren is fascinerend. Het fascineert vooral omdat het in de stukken vaak wordt gebezigd in combinatie met de noodzaak van de versterking van de integratie- en de arbitragefunctie van provincies. Integreren betekent het opnemen van bepaalde zaken in een groter geheel, waarbij het resulterende geheel méér is dan de optelsom van de delen. Het gaat hier dan om de vereniging tot een nieuw geheel van mogelijk tegenstrijdige visies en deelbelangen. Integreren is dus meer dan het coördineren van activiteiten. Het gaat om de integratie van denkbeelden, beleidsintegratie dus. Dat kan niet zonder dat daartoe een ander normatief referentiekader beschikbaar is, aan de hand waarvan men de deelvisies die moeten worden verenigd, weegt en herleidt tot een nieuwe, samenhangende visie. Met andere woorden, integreren betekent een heldere,

politieke visie van de provincie op de materie in kwestie. Het betekent tevens dat zij die zonodig dwingend hanteert. De met het werkwoord regisseren gesuggereerde respectvolle afstandelijkheid ten opzichte van de spelers op het bestuurlijk toneel is naar ons gevoel weer zo'n voorbeeld van versluierende retoriek.

Uitgangspunt bij het zoeken naar een optimale vormgeving van het openbaar bestuur blijft de noodzaak van versterking van de legitimatie van het overheidshandelen: de mate van acceptatie van die machtsuitoefening. Daar wordt macht tot gezag. Wij raken daarmee aan de centrale waarde van de democratie. Vandaar het grote belang van de relatie overheid-burger. Het gaat uiteindelijk immers om de perceptie van de burger van die overheid. Een van de voordelen van het gegeven dat wij een minderhedenbeleid moeten voeren, is gelegen in de uitnodiging die dat voor de zogenaamde meerderheid inhoudt omdat deze weer eens herinnerd wordt aan de opdracht tot burgerschap.

De relatie overheid-burger, meer in het bijzonder de participatie van de burger in de politiek, was en is een belangrijk thema, ook voor dit kabinet. Ik wijs daarbij op de voorstellen met betrekking tot het kiesstelsel en de premissen van de opdracht aan de commissie-Elzinga. Ook daar is een relatie verondersteld tussen de afnemende participatie en de formele structuur van het gemeenterecht. Idem bij eerdere initiatieven voor bestuurlijke veranderingen: steeds speelde de kloof burger-overheid een rol. Het is dus geen overbodige luxe daar wat langer bij stil te staan.

Een goede overheid-burgerrelatie verplicht niet alleen de overheid, maar verplicht ook de burger. Democratie is hier een mentaliteit. De burger wordt geacht over belangrijke gemeenschappelijke zaken mee te denken, mee te spreken en mee te beslissen. Het democratisch functioneren van een politieke gemeenschap veronderstelt actieve beleving, dus geen onverschilligheid, ook niet waar die uit luxe lijkt te zijn geboren. Veel gaat immers goed. Hoe inspireer je in onze tijden tot nieuw engagement? Dat is de vraag waarvoor wij staan.

Burgerschap verplicht. In de memorie van toelichting stelt de minister vast dat er sprake is van een

minder prominente politieke invulling van het burgerschap. Hij constateert verderop dat burgers hun betrokkenheid bij politieke en maatschappelijke besluitvormingsprocessen in toenemende mate op andere manieren vormgeven dan door middel van verkiezingen. Inderdaad vindt politieke participatie ook plaats buiten de deelname aan verkiezingen, bijvoorbeeld in de "one issue"-bewegingen. Zij heeft zich echter steeds ook voltrokken in processen van inspraak, vertegenwoordiging en medebestuur en -beheer, als vertegenwoordiger van een belangengroep, als lid van beheers- en bestuurscommissies van bibliotheken tot scholen, in toezichtcommissies als lid van besturen van zelfregulerende organen, als vrijwilliger bij de brandweer, enz.

Dit is een groot leger van vrijwilligers dat zich onbetaald en onverplicht inzet voor een veelvoudig geduide staatsgemeenschap. Dat zijn uiterst politiek relevante activiteiten, die wat ons betreft nog veel uitdrukkelijker door de overheid gedragen en gedecoreerd zouden mogen worden. Zij zijn het weefsel van de sociale cohesie, waarnaar ook de minister verwijst. Het gaat daarbij naast burgerschap als status inderdaad ook om burgerschap als deugd, zoals zo helder uitgewerkt in de Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 1999. In dat rapport wordt het volgende geconstateerd omtrent burgerschap: "de bekwaamheid om zelf te participeren en competentie om anderen te laten participeren door het toegankelijk maken van instituties in de civil society zijn belangrijke aspecten van actief burgerschap". Nu, dat is een goed beginsel geldend voor de politieke integratie van alle ingezetenen als lid van de staatsgemeenschap en verantwoordelijk voor de publieke zaak. Het CDA wil dit versterkt en bevordert zien, via opleiding en vorming, meer en uitgesproken dan nu het geval is, maar ook door de burger zijn verantwoordelijkheid te gunnen, hem die te laten beleven en hem daarin te bevestigen.

In dit betoog zijn wij begonnen met de wenselijkheid van een herwaardering van het publieke ambt als publieke dienst: een dienstbaarheid die geldt zowel van de kant van de overheidsdienaar als van de kant van de bediende. Dat laatste is ook een vitaal onderdeel van het

burgerschap. Die wordt beleefd in vele rollen, niet alleen als kiezer en zeker niet primair als cliënt. In de rol van cliënt is de burger gedefinieerd door de ambtenaar die te horen kreeg dat hij ondernemend moest zijn, en die daarbij moest vertrekken vanuit de gedachte dat de burger zich vooral zal laten leiden door diens eigen belang. Door die oriëntatie te benadrukken, voeden wij geen staatsburgers op. Er is een dringende noodzaak hernieuwd het accent te leggen op het algemeen belang, als normatief concept. Het begrip "algemeen belang" heeft een fundamentele betekenis, ook in een pluralistische politieke orde. Wij voeden staatsburgers niet op door een oriëntatie als cliënt te benadrukken, maar moeten het accent leggen op de noodzaak zich te oriënteren op het algemene belang. Burgers moeten leren om niet alleen op korte, maar ook op langere termijn te denken. Burgers opvoeden in de gedachte van medebestuurder en medeverantwoordelijkheid. De eerder genoemde maatschappelijke rollen zijn daarvan een goede illustratie.

Ik citeer graag uit het geïnspireerde en inspirerende artikel van fractiegenoot Van Gennip in Christen-Democratische Verkenningen van april jongstleden. Hij spreekt daar over de eenzijdige inzet voor de demonstratie- en protestpolitiek: "Natuurlijk: de profetische getuigenis kan van geweldige betekenis zijn, maar waar onze democratie echt behoefte aan heeft, is niet (alleen) het gemakkelijke protest, maar de aansporing aan jonge, betrokken burgers om in politieke partijen te participeren." Ook zegt hij: "Hoe kunnen wij de Nederlander, de Europeaan het perspectief bieden van een andere samenleving, een samenleving die niet verbrokkelt, niet kapot gaat aan gebrek aan betrokkenheid op elkaar, en daarom, nog niet hier, maar wel elders zulke kansen biedt aan extremistische stromingen? Een personalistisch mensbeeld, herstel van de roeping van de sociale, de culturele, de politieke actie, en bovenal het herstel van het begrip 'algemeen welzijn', het bonum commune, daar gaat het om."

De burger beleefd politieke en maatschappelijke participatie breder dan de politiek-bestuurlijke elite, wellicht wat narcistisch, graag zou willen zien. Men heeft het vaak druk met de beleving van vormen van

verantwoordelijkheid voor het publieke belang in de eigen kring. De CDA-fractie zou er derhalve voor willen pleiten het beeld van de politieke participatie te completeren door empirisch onderzoek van méér dan alleen de deelname aan verkiezingen. Licht hier niet een opdracht voor onderzoeksinstituten als de WRR en het SCP en een adviesorgaan als de ROB, teneinde ons beeld van de politieke participatie van burgers – met name op lokaal niveau – te verbreden en daardoor completer te maken? Wat denkt de minister in dit verband te gaan doen met de analyse en de aanbevelingen van de ROB aangaande de relatie tussen jongeren en de overheid? Een "Staat van de Jeugd"? Wie de jeugd heeft, heeft immers de toekomst.

Tot slot wil ik enkele gedachten wijden aan politieke partijen. Politieke participatie is dus een breed maatschappelijk fenomeen. Daarbinnen blijven politieke partijen een cruciale functie vervullen als intermediaire structuur tussen overheid en burger. Politieke partijen lijken van afnemende betekenis, althans afgemeten aan het ledental. Feitelijk echter wordt hun positie juist crucialer, gegeven de noodzakelijke versterking van hun zgn. platformfunctie: de integratie van de vele mineure en majeure issues waar omheen zich tijdelijke en minder tijdelijke organisaties groeperen. Aldus vervullen politieke partijen een vitale rol in een parlementaire democratie bij de integrale afweging van gerechtvaardigde deelbelangen en de omsmeding daarvan tot een algemeen belang.

Tevens hebben politieke partijen een cruciale betekenis voor de rekrutering van hen, die dat kostbare openbare bestuur gestalte moeten gaan geven. Opnieuw: wij kunnen sleutelen wat wij willen aan structuren en procedures, maar het zijn uiteindelijk de mensen die het moeten doen. Opnieuw: de vitale betekenis van politieke en bestuurlijke cultuur en dus de noodzaak van vorming en opleiding in al hun facetten van de toekomstige bekleders van publieke ambten. Politieke partijen zijn uit dien hoofde dan ook kweekvijvers van bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Er is een grote impuls nodig in het debat inzake de rol van de politieke partijen. Daarvoor zijn uiteraard de politieke partijen zelf, als verenigingen van burgers, eerstverantwoor-

delijk. Zij zijn verantwoordelijk voor een duidelijk en inspirerend beginselprogramma, vertaald in aansprekende en motiverende stellingen. Zij zijn de eerstverantwoordelijken voor de vergroting van de politieke participatie via lidmaatschappen van hun verenigingen. Tegelijk vinden wij dat volksvertegenwoordigers en fracties beter in staat moeten worden gesteld om zich een goed beeld te vormen van de verschillende gerechtvaardigde belangen van burgers en hun instellingen, en in staat moeten zijn om met een eigen visie toekomstgerichte afwegingen te maken. Wij stellen vast dat de verhouding tussen de toerusting van het openbaar bestuur enerzijds en die van fracties en politieke partijen en aan hen gelieerde instellingen anderzijds, te onevenwichtig is geworden. Fracties en partijen moeten zich op alle overheidsniveaus intensiever en breder kunnen inzetten voor een open en modern georganiseerde communicatie met burgers, terwijl ook de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging om een betere ondersteuning vraagt.

Wij pleiten daarom voor een ruimere facilitering van politieke partijen als organisaties van burgers en van de aan die partijen gelieerde instellingen. Overheden zouden daartoe ook zelf meer financiële middelen beschikbaar dienen te stellen, juist in het licht van de noodzaak van een versterking van (de beleving van) het burgerschap. Politieke partijen ontmoeten historisch gezien nieuwe verschijningsvormen van ad hoc-politieke participatie, die ze alleen kunnen pareren met meer deskundigheid, tijd en personeel en dus financiën.

Als wij de belangrijke platformfunctie van de politieke partijen willen erkennen – en er zijn eenvoudig nog weinig alternatieven – dan is voortgaande ondersteuning vanuit maatschappij en overheid nodig. Wij dringen er dan ook bij de minister op aan te bezien, in hoeverre die impuls mede gedragen zou kunnen worden door een, eventueel tijdelijke, financiële impuls door vergroting van de geoormerkte subsidies die op dit moment zo'n 15% uitmaken van de partijbegrotingen.

Daarmee, voorzitter, wil ik mijn bijdrage aan de eerste termijn van dit debat graag afsluiten. Ik zie de antwoorden van de ministers met

Bemelmans-Videc

bijzonder veel belangstelling tegemoet.

De **voorzitter**: Mevrouw Bemelmans, namens de Kamer feliciteer ik u van harte met het houden van uw maidenspeech. U bent begonnen te zeggen dat u behoort tot de tweede generatie allochtonen en dat u blij bent dat u nu lid van de Eerste Kamer mag zijn. Ik denk dat de Eerste Kamer te feliciteren is met de kwaliteit van uw inbreng. U hebt vanmorgen niet geschroomd om fundamentele zaken aan de orde te stellen, zoals ethiek in het overheidsbeleid, en ook niet geschroomd om meer aandacht te geven aan burgerschap, niet alleen in politieke zin, maar ook in de zin van een "gevuuld sociaal burgerschap". Uw bijdrage belooft veel voor de toekomst.

Dat was overigens wel enigszins te verwachten, want u hebt inmiddels een carrière achter de rug die er niet om liegt. U bent lid geweest van de verkiezingsprogrammacommissie van het CDA en bent daarmee één van de weinigen in deze Kamer die het verkiezingsprogramma van de partij die men vertegenwoordigt, uit het hoofd kent. U bent verder hoogleraar bestuurskunde in Nijmegen en u hebt tien jaar lang ervaring als hoofd kwaliteitszorg en adviseur van de Algemene Rekenkamer. Dat kan niet iedereen hier zeggen.

Nogmaals: ik feliciteer u van harte met uw maidenspeech en wens u toe dat u onze Kamer op het vlak van kwaliteit zult versterken.

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Tien dagen geleden werden wij opgeschrikt door de vreselijke ramp in Enschede. Een hele woonwijk werd in luttele ogenblikken van de aardbodem weggevaagd. Bijna twintig doden, honderden gewonden en vele honderden miljoenen guldens materiële schade. Verbijstering en ontredde. Mijn fractie acht dit uiteraard niet het moment en de plaats om uitvoerig stil te staan bij oorzaken en gevolgen van deze ramp in Enschede. Wel willen wij in algemene zin een aantal opmerkingen plaatsen en vragen stellen, want

de ramp in Enschede staat niet op zichzelf; het is er één in een lange reeks. Zonder uitpuittend te zijn noem ik de ramp bij Cindu in Uithoorn, de ramp met het Hercules-vliegtuig in Eindhoven, de meerdere ontploffingen in de kruitfabriek in Muiden, de Bijlmerramp, de Dakota-ramp bij Texel, de ontploffing in de fabriek in Culemborg en ten slotte de recente brand in het chemisch afvalbedrijf ATF in Drachten.

Meer en meer wordt ook duidelijk dat er veel plaatsen zijn waar de mogelijkheden voor een vergelijkbare ramp manifest aanwezig zijn. Zo wees bijvoorbeeld de commissaris van de koningin in Groningen op de frequente transporten van chloor per trein. Een ongeluk met een van deze treinen zou mogelijkerwijs vele honderden doden met zich mee kunnen brengen.

Bij alle genoemde rampen volgde veelal een uitgebreid onderzoek naar de oorzaken. Ook in Enschede is dit toegezegd. Dat is een goede zaak, maar het is onvoldoende. Wij moeten onderkennen dat wij in dezen met welhaast onoplosbare problemen worden geconfronteerd. Wij leven in een relatief dichtbevolkt land met een hoge graad van industrialisatie. Woon- en industriegebieden zijn gevaarlijk dicht naar elkaar toe gegroeid. De bevolking wordt gerustgesteld met mededelingen dat bedrijven voldoen aan strenge veiligheidsnormen en aan de verleende vergunningen. Het lijkt allemaal in orde, maar toch... Een regionaal Twents weekblad schreef onder de kop "Veiligheid is méér dan een vergunning van papier" het volgende: "De neiging bestaat om veiligheid in vergunningen te verstoppen, om het spinnenweb van de bureaucratie ondoordringbaar te maken." Voor alle duidelijkheid: wij onderschrijven deze journalistieke stelling niet; wij weten dat de werkelijkheid aanzienlijk genuanceerder is. Deze stelling geeft echter wel aan hoe her en der in de samenleving tegen deze kwestie aangekeken wordt. Wij moeten constateren dat onze samenleving op het gebied van veilig wonen kwetsbaar, uiterst kwetsbaar is geworden. De vraag die wij ons moeten stellen, is: wat doet de overheid hier aan? Kan de overheid hier wel iets aan doen, of moeten wij met deze potentiële gevaren leven als het resultaat van een toegenomen en nog steeds toenemende welvaartsstaat?

In de memorie van toelichting op de begroting stellen de bewindslieden: "Het is een kerntaak van de overheid om beleid te maken en uit te voeren dat erop gericht is de maatschappij tegen gevaren te beschermen." De vraag die rijst, is: kan de overheid deze kerntaak nog wel waarmaken? De burger heeft recht op bescherming van de kant van de overheid, maar de overheid kan niet alles, stellen de bewindslieden. Dat mag waar zijn, maar het is wel de overheid die vergunningen afgeeft en regels stelt en daarmee in meerdere of mindere mate bepaalt of woonomgevingen wel of niet een veilig woonklimaat hebben.

Met betrekking tot milieuaspecten is de overheid geneigd vaak zeer strenge eisen te stellen. Kan en moet dit niet in meerdere mate gelden voor veiligheidsaspecten? Is het niet hoog tijd, zo vragen wij de bewindslieden, dat de regering zich in haar volle omvang – dus met alle betrokken ministeries, wat er op dit vlak nogal wat zijn – beraadt op te nemen maatregelen? Zorgvuldigheid is geboden – wij onderkennen dat – maar ook haast is geboden. Morgen kan op een andere plaats een dergelijke ramp plaatsvinden als in Enschede tien dagen geleden. Als wij naar de regelgeving en het beleid met betrekking tot vergunningen kijken, zijn de factoren die bij deze vuurwerkramp in het geding zijn, precies zo werkzaam in vele andere gemeenten in ons land.

De regering is druk doende met het nemen van alle mogelijke maatregelen op het gebied van rampenbestrijding. Dat is goed, maar voorkomen is beter dan genezen. Rampenbestrijding is niet nodig als rampen worden voorkomen. Wat zijn in dezen de beleidsvoornemens van de bewindslieden?

Artikel 21 van de Grondwet stelt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Die zorg van de overheid heeft de ramp in Enschede niet kunnen voorkomen. Wij leven allen intens mee met het lijden van de bevolking in Enschede, maar de burger heeft niet alleen recht op een meelevende overheid, maar ook op een daadkrachtige overheid. Wij zijn benieuwd naar de voornemens van de bewindslieden in dezen.

De bewindslieden hebben hun begroting voorzien van de titel