

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

*0: EK

*1: 2003-2004

*2: 18

*3: WordXP

*4: 18de vergadering

*5: Dinsdag 17 februari 2004

*6: 13.30 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

**

Tegenwoordig zijn 72 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Vidéc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Essers, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye, Ketting, Klink, Koekkoek, Kohnstamm, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer De Graaf, vice-minister-president, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, en de heer Rutte, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**

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

Van Gennip, Middel en Putters, wegens verblijf buitenslands.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: 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.)

De **voorzitter**: Ik stel aan de Kamer voor, te benoemen tot lid van de gemengde commissie van Toezicht op de griffie

interparlementaire betrekkingen de leden Bemelmans-Vidéc en Schuyer.

**

De heer **Dees** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Bij mijn weten verzet het reglement zich ertegen dat leden in de gemengde commissie van Toezicht worden benoemd die geen lid zijn van een delegatie naar de interparlementaire vergaderingen. Dit is u ook gemeld en dat punt mag niet over het hoofd worden gezien. Uiteraard heb ik geen enkel bezwaar tegen de personen die door u worden voorgedragen.

De **voorzitter**: Wij hebben ervan kennisgenomen. Wij hebben ook kennisgenomen van het feit dat door de Tweede Kamer ook niet-delegatieleden in de gemengde commissie zijn benoemd. Voor deze ene keer hebben wij besloten, het slechte voorbeeld van de Tweede Kamer te volgen. Dat gebeurt waarschijnlijk maar één keer per eeuw.

**

De heer **Dees** (VVD): Dat is geen argument.

De **voorzitter**: Dat is inderdaad geen argument. Wij hebben het overigens wel kortgesloten met alle fracties in dit huis.

**

De heer **Dees** (VVD): Is er een reglement en wil men het anders doen dan het daarin staat, dan moet men eerst dat reglement veranderen.

De **voorzitter**: Daarin hebt u gelijk. Misschien kunnen wij dit meenemen in de categorie gebruiken die er soms in dit huis zijn en misschien kunnen wij dit leggen naast het reglement van orde om te bekijken hoe wij hiermee in het vervolg omgaan.

Ik stel voor, nu mijn voorstel te volgen. Ik constateer dat niemand zich hiertegen verzet.

**

De heer **Werner** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Is het niet verstandig om het besluit nog even aan te houden in verband met opmerking die de heer Dees heeft gemaakt?

De **voorzitter**: Als de Kamer dat wenst, kunnen wij het besluit aanhouden totdat wij er nader over hebben beraadslaagd.

**

De heer **Werner** (CDA): Tot het in het seniorenoverleg is besproken.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de Kamer instemt met het aanhouden van dit besluit.

Op verzoek van de CDA-fractie stel ik voor, van de agenda af te voeren het wetsvoorstel Uitvoering van de verordening (EG) Nr. 1206/2001 van de Raad van de Europese Unie van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

handelszaken (PbEG L 174/19 (Uitvoeringwet EG-bewijsverordening) (28993).

Daartoe wordt besloten.

*B
!Interpellatie!

Aan de orde is het verzoek van het lid Platvoet om een interpellatie te mogen houden over **de brief van Z.K.H. Prins Bernhard, gepubliceerd in de Volkskrant van 7 februari jl., en de opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die door de regering aan deze brief is verbonden.**

De **voorzitter**: Ik stel voor, het verzoek toe te staan en de interpellatie te houden op dinsdag 9 maart bij de aanvang van de vergadering.

Ik stel verder voor, de spreektijd te bepalen op maximaal 10 minuten voor de interpellant in eerste termijn en op maximaal 5 minuten in tweede termijn voor de interpellant en eventueel tussenkomende sprekers.

**

Aldus wordt besloten.

De **voorzitter**: De brief van de heer Platvoet zal worden opgenomen in een bijvoegsel bij de Handelingen van deze vergadering.

**

(Het bijvoegsel is opgenomen aan het eind van deze editie van de Handelingen.)<1>

*B
!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

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

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

- **het wetsontwerp Goedkeuring van het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107) (28945, R 1737);**

- **het wetsontwerp Wijziging van de Wet privatisering ABP in verband met de beëindiging van het zijn van overheidswerknemer van werknemers in dienst van SLOA-instellingen (29009);**

- **het wetsontwerp Wijziging van de Mediawet in verband met verlaging van de rijksomroepbijdrage (29032).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B
!Arbeid vreemdelingen!

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de werving van arbeidsaanbod uit landen van buiten de Europese Economische Ruimte op een bij convenant overeengekomen wijze (28442).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hartelijk welkom.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Van Driel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De PvdA-fractie wil op enkele punten op het voorliggende wetsvoorstel reageren. Ik algemene zin kan zij zich wel vinden in het beter reguleren van het arbeidsaanbod uit landen buiten de Europese economisch ruimte. Dat dit nu per convenant geregeld wordt, vinden wij een stapje vooruit. Er wordt daarmee een adequate juridische basis gegeven aan sectorale afspraken over de werving en de tewerkstelling van vreemdelingen binnen in het kader van de WAV ter ondersteuning van het sectorale arbeidsmarktbeleid. Toch vinden wij dat niet voldoende. Eerst wordt er in de EU geworven en pas daarna komen werknemers van buiten de EU in aanmerking. Op zich is dat wel een heldere procedure, maar als wij bezien welke arbeidskrachten de laatste jaren geworven zijn, vragen wij ons toch af of dat, enkele uitzonderingen daargelaten, geen arbeidskrachten zijn die ook binnen Nederland en/of de EU hadden kunnen worden gevonden. Verpleegkundigen, werknemers in land- en tuinbouw zijn volgens ons ook best binnen de EU te werven.

Wij vragen ons dan ook af of dit proces in het verleden wel zorgvuldig is verlopen. De vraag stellen is haar ook beantwoorden, namelijk met "neen". De volgende vraag is of dat met dit convenant beter zal gaan. Ook daarover hebben wij onze twijfels. Het lijkt ons noodzakelijk om de vakbonden er veel nauwer bij te betrekken. In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris: "Betrokkenheid van de vakbeweging is niet noodzakelijk. Het is mogelijk dat voldoende draagvlak bij de vakorganisaties ontbreekt, maar dat toch een convenant wordt afgesloten." Wij kunnen ons daar niet in vinden, omdat in dat geval naar onze mening de kans groot is dat voldoende draagvlak ontbreekt, draagvlak dat essentieel is voor een wet met als primaire doelstelling het beschermen van de Nederlandse arbeidsmarkt tegen goedkope arbeidskrachten van buiten de EER.

Daarnaast vinden wij instemming van de vakbeweging nodig omdat vaak O&O-fondsen worden ingezet voor scholing om in de toekomst buitenlands aanbod overbodig te maken. Overigens zou dat inzetten van die fondsen wel een stuk royaler kunnen.

Ook zou de vakbeweging een prima rol kunnen spelen door toezicht te houden op huisvesting van de te werk te stellen werknemers. Betrokkenheid van de

vakbeweging zou de vaak ondoordachte en nonchalante manier van werven ook tegen kunnen gaan. Ons bereiken berichten over een zodanige manier van werving dat die voor alle partijen slecht uitpakt. Ik denk maar aan Filippijnse verpleegkundigen die op het vliegveld van Manilla alsnog uit het vliegtuig worden gehaald als een illustratief en ook schrijnend voorbeeld. Hoe het zover heeft kunnen komen, zal wel altijd onduidelijk blijven, maar dat het schandalig is, zal eenieder toch wel kunnen onderschrijven. Het is in ieder geval slecht voor overheidsinstanties die het geregeld hebben, slecht voor werkgevers die er tijd aan hebben besteed, maar vooral schandalig tegenover die verpleegkundigen die zich er al op hadden ingesteld om in Nederland te gaan werken.

Wij zien de vakbeweging -- en wij willen daar ook graag de werkgevers bij betrekken -- toch als een barometer die gevoelig is voor de tekorten in bepaalde sectoren. Nu doen die tekorten zich nauwelijks voor, maar het laat zich denken dat er weer sectorale tekorten ontstaan als de conjunctuur aantrekt. Bovendien gaan de "babyboomers" over een paar jaar met pensioen en dan liggen tekorten voor de hand.

Het is van groot belang dat werknemers betrokkenheid tonen opdat bepaalde sectoren beter worden gereguleerd. Die betrokkenheid kan naar onze mening vorm krijgen door aan het CWI een commissie toe te voegen op grond van artikel 7 van de SUWI waarin werkgevers en werknemers kunnen adviseren. Anders kan die betrokkenheid wellicht nog via de Stichting van de Arbeid worden geregeld.

Mijn fractie is van mening dat wij terughoudend moeten zijn met de werving buiten de EER, zeker nu het kabinet op voorhand niet bereid is om vrij verkeer van werknemers in de EU toe te laten. Zij neemt dit besluit nota bene vlak voordat tien nieuwe lidstaten zich op 1 mei aanstaande bij de EU aansluiten. Als je al vindt dat het vrije verkeer moet worden belemmerd -- mijn fractie is het daar niet mee eens -- zou het fatsoenlijker zijn geweest om dit te regelen tijdens de onderhandelingen over de toetreding. Mijn collega Jurgens heeft vorige week uitgebreid het standpunt van het kabinet over de toelating van werknemers uit de EU gelaakt.

Mijn fractie is van mening dat de werkwijze voor de toelating zorgvuldig moet worden gevolgd. Ook in Nederland verandert er het een en ander op dit punt. De nieuwe Bijstandswet kan ertoe bijdragen dat er ook in ons land meer kan worden ingezet op werving, scholing en invulling van deze vaak moeilijke vacatures. Dan moet echter ook de illegale arbeid veel beter en veel doeltreffender worden bestreden. Wij achten de beantwoording van de vragen over de bestrijding van illegale arbeid onbevredigend. Wij hebben de indruk dat de inspanning wel redelijk is, in ieder geval voor de staatssecretaris tevredenstellend, maar dat de resultaten weinig reden tot tevredenheid geven. Zo meldt de staatssecretaris in de memorie van antwoord wel het aantal processen-verbaal dat aan het OM is gestuurd, maar uit de wijze waarop een en ander is gesteld, leiden wij af dat het OM daar verder niets mee doet. Wij leiden dit ook af uit de wens om een bestuursrechtelijke handhaving in te voeren. Er wordt weliswaar een forse uitbreiding van de capaciteit

van de Arbeidsinspectie aangekondigd, maar wij gaan ervan uit dat dit in ieder geval dit jaar weinig soelaas biedt. Wij komen dan ook tot de conclusie dat de staatssecretaris zich op het terrein van de bestrijding van illegale arbeid vooral het Olympisch motto heeft deelgemaakt: deelnemen is belangrijker dan winnen.

Als er al in landen buiten de EER moet worden geworven, lijkt het verstandig ook naar categorieën werknemers te kijken die traditioneel niet in ogenschouw worden genomen bij dit soort convenanten. Ik denk dan aan personeel uit de ICT of werknemers die een belangrijke rol kunnen spelen bij innovaties in ons land, bijvoorbeeld researchpersoneel. 2010 is nog ver weg, maar de afspraken in Lissabon over de EU als meest innovatieve regio, lijken nog veel verder weg. Wij kunnen op dit punt wel een beetje hulp gebruiken om de innovatie wat meer vaart te geven.

*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Hoe zinvol is het wat wij hier doen? Die vraag wordt natuurlijk wel vaker gesteld in de Eerste Kamer, maar na afgelopen vrijdag is het extra nodig om die vraag te stellen en vooral ook aan deze staatssecretaris. Immers, afgelopen dinsdag sprak een meerderheid zich uit voor het vrije verkeer van werknemers uit de nieuwe EU-landen. Wat schetst onze verbazing? Het kabinet heeft die uitspraak van de meerderheid afgelopen vrijdag simpelweg naast zich neer gelegd; geen vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe EU-landen. Daarom vraag ik de staatssecretaris of wij niet beter naar huis kunnen gaan of op zijn minst andere dingen doen.

Ik ben echter een enorm optimistisch mens en daarom ga ik er nog maar even van uit dat de staatssecretaris vanmiddag wel serieus neemt wat hier gebeurt. Ik maak daarom toch enkele opmerkingen en stel enkele vragen over het nu voorliggende wetsvoorstel.

Eerlijk gezegd heeft vooral de beantwoording van de staatssecretaris in de schriftelijke voorbereiding mijn fractie ongerust gemaakt en wel op twee punten.

Allereerst het al dan niet betrekken van de vakbeweging bij convenanten. Volgens mijn fractie is juist hét kenmerk van sectorale afspraken en dus van convenanten, dat zowel werkgevers als werknemers er niet alleen bij betrokken zijn, maar het er ook over eens worden. Maar wat zegt nu de staatssecretaris in de schriftelijke voorbereiding? Volgens hem zijn de werkgevers essentieel, maar de werknemers... ach, ook als die het er niet mee eens zijn, kun je best een convenant sluiten.

Ik neem aan dat dit een vergissing van de staatssecretaris is, ik kan me dit echt niet anders voorstellen. Hét kenmerk van sectorale afspraken is toch dat ze allebei meedoen? Graag een reactie van de staatssecretaris hierop. Naar ons idee hebben werkgevers in feite altijd een duidelijk belang bij het aantrekken van werknemers van buiten, al was het maar om de loonkosten te drukken. In dat geval heb je toch echt

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

vertegenwoordigers van de werknemers nodig om te bekijken of dit echt nodig is.

Mijn tweede opmerking gaat over de braindrain. De staatssecretaris zegt in zijn schriftelijke voorbereiding naar mijn idee wel erg gemakkelijk dat Nederland maar een klein landje is, dat het daarom op die braindrain niet zoveel invloed kan hebben en dat Europa daar dan maar afspraken over moet maken. Wij zijn het ermee eens dat hierover in Europees verband afspraken moeten komen, maar tot die er zijn is Nederland niet van zijn eigen verantwoordelijkheid ontslagen. En het wordt helemaal erg als de staatssecretaris zegt dat landen niet eens mógen protesteren tegen de braindrain, omdat ze daarmee zouden ingaan tegen het vrije verkeer van werknemers. Nederland lijkt mij op dit moment niet echt in de positie om andere landen daarop te wijzen, maar graag een reactie van de staatssecretaris.

De staatssecretaris weet beter dan wie ook dat we met de WAV maar een klein stukje van de tewerkstelling van werknemers uit het buitenland te pakken hebben en dat veel van de tewerkstelling gaat op een manier die weliswaar niet verboden, maar ook niet echt de bedoeling is. Via detachering, bijvoorbeeld, gaat er heel veel buiten deze wet om, wat dan ook niet meteen illegaal is. Detachering betekent vaak verdringing van werknemers van binnen Nederland en uitbuiting -- althans volgens Nederlandse normen -- van de buitenlandse werknemers. Graag verneem ik de visie van de staatssecretaris hierop en zijn inspanningen met betrekking tot dit grijze gebied.

Ten slotte de relatie tussen dit wetsvoorstel en het debat van vorige week in deze Kamer met de collega's van deze staatssecretaris. Mijn fractie is bang dat werknemers uit de nieuwe EU-landen tussen wal en schip zullen geraken: vrij verkeer is er voor hen nog niet bij, zij worden geconfronteerd met een enorme rompslomp aan overgangsregels -- waarvan de staatssecretaris zelf overigens zegt dat die niet zijn uit te voeren -- terwijl ze niet meer vallen onder de convenanten die wij vandaag bespreken. Dat klemt des te meer, omdat het uitstel van het vrije verkeer misschien langer gaat duren dan de oorspronkelijke twee jaar. Eerst zou het uitstel namelijk uiterlijk twee jaar duren, nu ziet het er steeds meer naar uit dat we wel zullen zien hoe lang we de overgangsregels handhaven. Dit alles zal betekenen dat deze mensen hier weliswaar zijn, maar illegaal. Graag ook hierop een reactie.

*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Mevrouw de voorzitter. In grote lijnen kan mijn fractie zich vinden in de wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen. Het is een verbetering dat er een facultatieve weigeringsgrond wordt toegevoegd, waardoor tewerkstelling geweigerd kan worden als de werving van personeel uit landen buiten de Europese economische ruimte niet heeft plaatsgevonden op een voor de sector bij convenant overeengekomen wijze. Hoewel het streven om voorrang te geven aan het arbeidsaanbod uit de landen in Midden- en Oost-Europa al voor een belangrijk deel is ingehaald door de toetreding van een

aantal landen tot de Europese Unie, heeft de discussie zich toch verplaatst naar de vraag of er voorlopig drempels opgeworpen moeten worden bij de toelating van werknemers. Ik denk dan aan de Poolse werknemers.

Verder is de economische situatie nogal veranderd sinds het wetsvoorstel vorm werd gegeven. De huidige arbeidsmarktsituatie is immers voor zo veel Nederlanders verslechterd dat er zorgen zijn over een ongelimiteerde toelating van arbeiders uit landen die wel binnen de grenzen van het nieuwe Europa liggen, maar waar de arbeidsmarktsituatie nog aanzienlijk slechter is dan hier. In de Tweede Kamer steunde mijn partij vanwege die zorgen voorstellen om deze migratie beheersbaar te houden, iets wat ook vrijwel alle andere lidstaten van de huidige EU doen.

De zorg over de mogelijke stroom arbeiders uit andere landen is overigens gebaseerd op een al bestaande situatie. Nog voor de toelating van de nieuwe landen is geregeld, zijn er immers al naar schatting 50.000 Polen in de EU aanwezig, van wie de helft legaal. Waarvoor wordt gevreesd, gebeurt allang. De Polen zijn in de ware zin van het woord "gastarbeiders", omdat ze niet van plan zijn om te blijven. Ze werken hier tot ze voldoende geld hebben verdiend en gaan dan terug naar hun eigen land. Dat is geen wonder, want het minimumloon is ongeveer vier keer zo hoog als dat in Polen.

Toevallig kon ik enig veldonderzoek doen in eigen omgeving, omdat mijn huis wordt verbouwd en het bij mij thuis een komen en gaan is van stukadoors en timmerlieden. En ja, hoewel zij heel goed begrijpen waarom de Polen hierheen komen, zien zij toch twee grote problemen. Dat is aan de ene kant de mensonterende situatie waarin veel gastarbeiders hier leven, inclusief het volstreekte tekortschieten van de Arbeidsinspectie, en aan de andere kant het gegeven dat vooral bouwbedrijven afhankelijk zijn van de goedkope arbeid en de flexibiliteit van buitenlandse arbeiders. Deze arbeiders kunnen immers desnoods per uur worden ingehuurd.

De sluipwegen zijn talloos. Mijn informanten laten mij weten dat er kleine bouwondernemers zijn die hun zaak in Nederland onmiddellijk zouden opdoeken als zij hun werknemers wit zouden moeten uitbetalen. Zij zouden vervolgens zelf in Polen een uitzendbedrijfje beginnen. Daarnaast wordt de oneerlijke concurrentie wel degelijk gevoeld. Zo worden bijvoorbeeld Nederlandse stukadoors vaak vervangen door goedkopere Poolse collega's.

In de memorie van antwoord schrijft de staatssecretaris dat hij onderkent dat het risico van illegale tewerkstelling blijft bestaan vanwege de aanzienlijke beloningsverschillen tussen de huidige en de nieuwe EU-lidstaten. Ik hoor met het oog hierop graag van hem wat er zal worden gedaan om zowel de positie van onderbetaalde buitenlanders als de positie van Nederlandse arbeiders die geconfronteerd worden met deze concurrentie, te verbeteren. Zijn er bovendien geen middelen om kleine bedrijven te stimuleren, af te zien van al die sluipwegen?

De staatssecretaris geeft aan dat hij een belangrijke rol ziet weggelegd voor de sociale partners. Eerlijk gezegd begrijp ik dat niet, want juist de vakbonden kunnen nauwelijks een rol van betekenis spelen voor illegale arbeiders. De gedachte dat de Arbeidsinspectie wel

zal reageren op de klachten van de werknemers zelf, gaat ook niet op. Zwart werkende Polen zullen immers niet snel naar de Arbeidsinspectie lopen.

Laten wij trouwens nog even samen vaststellen dat mensen die van zover weg hier komen werken, dat echt niet doen omdat ze zoveel van het Nederlandse weer houden of omdat ze het hier zo gezellig vinden. Laat staan dat ze het prettig vinden om weken aan een stuk en soms nog langer van huis en haard weg te zijn. Polen, Slowaken en Balten komen naar Nederland, omdat ze zich daar economisch toe gedwongen voelen.

Naar de mening van mijn fractie zou het dan ook de belangrijkste taak van de Europese Unie moeten zijn om te voorkomen dat mensen tot arbeidsmigratie worden gedwongen. Dat wil zeggen dat de EU mensen de kans moet geven op een eerlijk bestaan in de eigen omgeving. Vrijheid van beweging is iets anders dan dat mensen worden gedwongen om op reis te gaan om op een fatsoenlijke manier in hun onderhoud te kunnen voorzien. Ik hoor sociale instanties ginder al zeggen: je krijgt geen uitkering, want er is wel werk in Nederland; ga daar maar heen!

Het gegeven dat het ontwikkelen van goede bestaansmogelijkheden in de eigen omgeving geen uitgangspunt is van de huidige Unie, is de belangrijkste reden dat wij zoveel moeite hebben met de EU. Willen wij de EU echt alleen maar omdat wij er zelf profijt van hebben? Of zouden wij ervan uit moeten gaan dat een groter Europa alleen stabiel kan zijn als wij toewerken naar een kleinere kloof tussen rijke en arme landen? Ik denk dat wij daarvan uit moeten gaan en dat dit ook geldt voor de arbeidsmarkt.

Zo lang die kloof te groot is, zullen wij met een dilemma worden geconfronteerd. Wij willen een eenheid vormen, maar wij willen tegelijkertijd de grenzen dichthouden voor een te grote stroom arbeidsmigranten. Dat dilemma is alleen op te lossen door op langere termijn beleid te maken waarin de armere landen in hun economische ontwikkeling worden ondersteund. Dat zal uiteindelijk dus ook ons ten goede komen. Wat is de mening van de staatssecretaris over dit onderwerp?

Een andere kwestie die al eerder door mijn fractie is besproken, is de mogelijke braindrain bij het werven van geschoold personeel in landen die zelf kampen met de opbouw van een goed functionerende zorg, bijvoorbeeld in de medische sector. Wij herinneren ons nog de Zuid-Afrikaanse kwestie. Zuid-Afrika gaf toen zelf te kennen, niet te vragen om een verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen, omdat dat het recht van burgers zou aantasten om in een ander land arbeid te aanvaarden. Nu zien wij een groot verschil tussen de individuele vrijheid van burgers om in een ander land te gaan werken – de vrijheid van beweging – en het actief werven in een bepaalde sector. De staatssecretaris heeft gezegd dat het moeilijk is om vanuit Nederland een oordeel te geven over de arbeidsmarktsituatie elders. Zo lang dat te moeilijk is, zou ik zeggen: dan dus geen werving.

In het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten staat vermeld dat een ieder recht heeft om welk land dan ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten. In de volgende paragraaf staat echter dat dit recht

aan beperkingen kan worden onderworpen, onder andere als het gaat om de volksgezondheid. Wij interpreteren dat als volgt: wij moeten met grote zorgvuldigheid besluiten of wij willen meewerken aan het weghalen van gezondheidszorgwerkers. Ik ben het met de staatssecretaris eens dat dit een beleid op Europees niveau moet worden, maar daarin heeft Nederland als lidstaat ook een eigen rol te vervullen. Ik verneem graag van de staatssecretaris wat hij denkt te doen aan een mogelijke braindrain.

*N

Staatssecretaris **Rutte**: Voorzitter. Ik wil eerst iets zeggen over de relatie tussen dit wetsvoorstel en het recente kabinetsbesluit over het vrije verkeer van werknemers. Daarna wijd ik enkele woorden aan het thema van oneerlijke concurrentie en illegaliteit. Daarna vertel ik iets over de braindrain. Ten slotte kom ik toe aan de vragen die specifiek over het wetsvoorstel zijn gesteld.

Mevrouw De Rijk heeft geconstateerd dat deze Kamer in grote meerderheid voor het kabinetsstandpunt was. Zij vraagt zich af waarom het kabinet er dan toch van af heeft gezien. Ik moet dan verwijzen naar de overkant van dit plein, waar een grote meerderheid, 90 van de 150 Tweede Kamerleden, tegen het kabinetsstandpunt was. Daar is ook een motie aangenomen. Het kabinet is in principe van mening dat moties moeten worden uitgevoerd, tenzij er heel zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. In dit geval vond het kabinet dat er een mogelijkheid was om het oorspronkelijke kabinetsstandpunt en de motie in samenhang te bezien. Wij hebben de volgende oplossing gevonden: voor de sectoren waarin een duidelijk tekort is aan prioriteitgenietend aanbod, geldt dat de toelating van werknemers uit Oost-Europa zeer eenvoudig en weinig bureaucratisch kan plaatsvinden. Voor de sectoren waarin wel sprake is van voldoende prioriteitgenietend aanbod, geldt de normale procedure van de Wet arbeid vreemdelingen, dus met handhaving van de arbeidsmarkttoets.

Het tweede kabinet-Kok had echter besloten verkeer van werknemers volledig vrij te laten. Bovendien had het huidige kabinet oorspronkelijk besloten vrij verkeer van werknemers toe te staan met een grenswaarde van 22.000. Als je deze beide besluiten tegen het voorgaande afzet, dan blijkt dat de regering inderdaad onder druk van de Tweede Kamer en van de motie heeft besloten daarop terug te komen. Maar ten opzichte van de bestaande praktijk wordt het vrije verkeer van werknemers vergaand vereenvoudigd, zij het minder vergaand dan in ons oorspronkelijke voorstel.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Staatsrechtelijk lijkt mij dit wel interessant. U zegt dat er een motie van de overkant is. Bovendien wijst u erop dat er geen motie van de Eerste Kamer is, maar wel een duidelijke, geconstateerde meerderheid. Uw collega Nicolai heeft voorts gezegd dat hij geen motie nodig heeft, omdat hij de verhoudingen ziet. Vindt u altijd belangrijker wat de Tweede Kamer zegt dan

wat de Eerste Kamer zegt? Of zegt u een en ander nu omdat er in de Eerste Kamer geen motie is aangenomen? Als dat het geval blijkt te zijn, dan weten wij dat voor de volgende keer. Dan zullen wij wel een motie laten aannemen, zelfs als uw collega's zeggen dat zij de motie niet nodig hebben om te zien voor welk standpunt er een meerderheid is.

Staatssecretaris **Rutte**: Ik heb in het kabinet zelfs voorgesteld om een Verenigde Vergadering bijeen te roepen teneinde te bekijken wat de krachtsverhoudingen zijn. Maar dat bleek staatsrechtelijk helemaal onmogelijk. Daarvan hebben wij dan ook afgezien. Ik heb het debat zelf gevoerd met de Tweede Kamer. De meerderheid van die Kamer heb ik niet kunnen overtuigen van het kabinetsstandpunt. Met een behoorlijke meerderheid is er een motie aangenomen, namelijk grofweg 90 tegen 60. In de Eerste Kamer waren de krachtsverhoudingen inderdaad anders. Dat hebben wij eveneens meegewogen in het kabinet. Uiteindelijk hebben wij een afweging gemaakt. Dat in deze Kamer geen motie is aangenomen speelde daarbij geen rol. Zoals collega Nicolai in de kabinetsvergadering aangaf, was er voldoende aandacht voor de gevoelens in dit huis inzake dit belangrijke thema. Wij hebben niet zozeer afgewogen of de Tweede Kamer belangrijker of minder belangrijk is dan de Eerste Kamer. Het ligt verre van het kabinet om daarover ooit een mening te hebben. Wel hebben wij op basis van de verschillende discussies gewoon afgewogen wat ons te doen staat. Uiteindelijk hebben wij de genoemde beslissing genomen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Zegt u hiermee dat u ongeveer een gemiddelde heeft genomen van wat de Kamers verlangen? Materieel heeft u de overkant zijn zin gegeven.

Staatssecretaris **Rutte**: Ik ben de Tweede Kamer op een belangrijk punt tegemoet gekomen. Een meerderheid van die Kamer was er bezorgd over dat Nederlandse werklozen zouden worden verdrongen door mensen uit Oost-Europa. Tegelijkertijd zijn wij grotendeels in de geest blijven handelen van het oorspronkelijke kabinetsbesluit en daarmee in de geest van een meerderheid van de Eerste Kamer. Dit houdt in dat het vrije verkeer van werknemers tussen Nederland en Oost-Europa mogelijk wordt gemaakt. Dat doen wij door het voor de sectoren waarvoor duidelijk is dat er geen aanbod is uit de prioriteit genietende gebieden, veel gemakkelijker te maken om mensen uit Oost-Europa hiernaar toe te halen. Als ik het in aantallen noem, zeg ik dat het in plaats van dertien weken nog slechts één à twee weken duurt voordat aanvraag daarvoor gereed komt. Het kabinetsbesluit van vrijdag betekent nog altijd een vergaande vereenvoudiging van het vrije verkeer van werknemers ten opzichte van de situatie van vóór afgelopen vrijdag. Maar er is wel sprake van een stap terug ten opzichte van de standpunten die het tweede kabinet-Kok en het huidige kabinet hebben ingenomen. Daarbij hebben wij de volgende twee punten meegewogen. Ten eerste proberen wij alle verwachtingen die richting Oost-Europa zijn gewekt zo goed mogelijk te honoreren. Ten tweede zijn de politieke uitspraken van belang die daarover in de verschillende Kamers expliciet of impliciet

zijn gedaan. Nogmaals, wij hebben niet afgewogen of de Tweede dan wel de Eerste Kamer belangrijker zou zijn. Door de verschillende discussies die wij daarover hebben gevoerd, zijn wij tot het besluit gekomen.

Voorzitter. Mevrouw De Rijk heeft verder gezegd dat het hele voorstel niet meer nodig is. Dat is niet waar. Het is nog steeds noodzakelijk, omdat het desbetreffende soort convenanten moet worden afgesloten. Zelfs als er volledig vrij verkeer van werknemers is tussen ons land en Oost-Europa, zullen er sectoren zijn waarvoor het noodzakelijk is om gemakkelijk mensen uit andere landen hiernaar toe te halen. Dat kunnen overigens mensen uit Oost-Europese landen zijn. Ik zeg dat in het bijzonder tegen mevrouw De Rijk en mevrouw Meulenbelt. De laatste vroeg of in de toekomst nog convenanten kunnen worden afgesloten voor mensen uit de MOE-landen. Dat kan wel degelijk. Het lijkt mij overigens onwaarschijnlijk dat dit gebeurt, omdat het voor de sectoren of beroepen waarvoor een tekort aan prioriteit genietend aanbod bestaat, door het kabinetsbesluit van afgelopen vrijdag heel makkelijk wordt om mensen hiernaartoe te halen. Daardoor zal bij werkgevers- en werknemersorganisaties de behoefte ontvallen om nog convenanten gericht op Oost-Europa te sluiten.

Als dat echter toch noodzakelijk zou zijn of indien men met Bulgarije en Roemenië convenanten wil sluiten, is dat gewoon mogelijk. Nogmaals echter, het lijkt mij onwaarschijnlijk. De MOE-landen worden echter niet op achterstand geplaatst. Zelfs als er met de MOE-landen volledig vrij verkeer van werknemers is, is dit convenant nog steeds relevant, bijvoorbeeld voor verpleegsters uit Zuid-Afrika of mensen in de Chinese horeca, sectoren die buiten de Oost-Europese landen willen werven.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik vroeg mij alleen af of het debat van vanmiddag nog nodig was, aangezien ik niet wist wat het kabinet er vervolgens mee deed. Dat de wereld groter is dan Europa en zeker Oost-Europa was mij wel duidelijk.

Staatssecretaris **Rutte**: Dan zijn wij het dus eens dat het wetsvoorstel een groot deel van zijn relevantie heeft behouden. Dat stelt mij gerust.

Er is een algemene opmerking gemaakt over de oneerlijke concurrentie. Ook in de Tweede Kamer is daarover gesproken. Ik bemerk in de Kamer de zorg dat dadelijk mensen in Nederland aan het werk zijn die veel minder betaald krijgen dan de Nederlanders. Er zijn drie situaties mogelijk.

De eerste situatie is dat iemand hier illegaal verblijft. Op dit moment zijn er veel illegale mensen uit Oost-Europa. De illegaliteit is aantrekkelijk omdat het loonkostenverschil tussen Nederland en Oost-Europa en zeker een aantal Oost-Europese landen nog steeds aanzienlijk is. Daardoor kan het aantrekkelijk zijn om illegale praktijken na te jagen. Het antwoord daarop is niet in de eerste plaats deze convenantenwet. Die kan helpen, maar zal niet het enige antwoord zijn. Ook geen antwoord is een vorm van of volledig vrij verkeer van werknemers. Het enige echte antwoord is het stevig bestrijden van illegaliteit. Dat doen wij door de uitbreiding van de arbeidsinspectie, door het ombouwen van het stelsel van

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

regionale interventieteams naar een landelijk dekkend netwerk van interventieteams, waarin de arbeidsinspectie, maar ook de UWV en de belastingdienst, dus alle landelijke kolommen, grondig vertegenwoordigd zijn. Er vindt al een aantal inspecties nieuwe stijl plaats in een aantal regio's in Nederland, naar een aantal aspecten van illegaliteit. Daarnaast is de SIOD nu bijna volledig opgebouwd. Die pakt dit soort illegale praktijken aan.

Mensen in Nederland die illegale uitzendbureaus gebruiken bevorderen daarmee niet alleen de illegaliteit in de uitzendbranche, maar zij moeten zich in toenemende mate realiseren dat die uitzendbureaus onderdeel zijn van veel grotere illegale en zelfs criminele netwerken. Recentelijk is dat nog gebleken. Dat leverde diverse publicaties in de pers over invallen bij uitzendbureaus, onder andere in de Haagse regio. Daar bleek het niet alleen te gaan om illegale arbeid, maar om een heel breed complex van criminele activiteiten, die ook drugsgelateerd waren. Werkgevers die in zee gaan met illegale uitzendbureaus gaan niet met een mooie boef in zee, maar echt met heel verkeerde mensen. Het is goed om dat nog eens te vermelden.

De heer **Van Driel** (PvdA): Uit uw antwoord krijg ik de indruk dat het openbaar ministerie nauwelijks of geen gevallen behandelt. U hebt geschreven wat er in 2002 naar het openbaar ministerie gezonden. Ik denk dan dat het wel zal zijn aangekomen, maar dat dit het dan ook was.

Staatssecretaris **Rutte**: Die indruk is gelukkig niet juist. Van de bij het openbaar ministerie aangebrachte aantal processen-verbaal uit hoofde van de Wet arbeid vreemdelingen, de WAV, wordt minder dan 10% geseponneerd. 90% leidt tot een transactie of een boete. De bestuurlijke boete leidt natuurlijk tot snellere processen. Met de invoering van de bestuurlijke boete worden ook de boetebedragen verhoogd.

De heer **Van Driel** (PvdA): Over welke bedragen praten wij dan?

Staatssecretaris **Rutte**: Dat durf ik niet uit mijn hoofd te zeggen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Het kan om zulke lage bedragen gaan dat het illegale uitzendwerk toch snel lonend is.

Staatssecretaris **Rutte**: Het gaat om fikse bedragen. Ik hoop dat ik ze snel aangereikt kan krijgen, dan kan ik ze straks nog noemen.

De tweede groep is die van mensen die hier legaal zijn. De vraag is dan of zij hetzelfde salaris betaald krijgen als een Nederlander in dezelfde baan. Dat is in principe het geval. Er zijn zeven situaties denkbaar waarin mensen hier legaal verblijven. Slechts in een van die zeven situaties is het mogelijk dat iemand beneden het Nederlandse CAO-salaris betaald krijgt, namelijk wanneer een werknemer uit de MOE-landen in dienst is van een MOE-werkgever en niet in de bouw werkt. In de bouw is het in ieder geval onmogelijk. Conform de WAGA, de Wet

arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid, kan men beneden het CAO-salaris betaald krijgen.

In alle zes andere situaties word je conform het cao-salaris betaald of, als geen cao vigeert, ten minste conform het wettelijk minimumloon. Dan komt natuurlijk de vraag aan de orde waarom de WAGA niet is aangepast voor deze laatste groep die nu nog tussen de netten door glipt. Daar is een goede reden voor. Aanpassing zou leiden tot een vrij ingewikkeld stelsel van regelgeving, omdat dan mensen zowel onder het eigen Poolse, Hongaarse of Tsjechische arbeidsregime vallen als onder het Nederlandse arbeidsregime. Daarom hebben wij er tot nu toe altijd voor gekozen om voor deze ene groep de WAGA niet aan te passen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): De staatssecretaris zegt dat het alleen om deze groep gaat. Dat klinkt alsof het om heel weinig mensen gaat. Heeft hij enig idee om hoeveel mensen het gaat? Ook één groep kan bestaan uit honderdduizenden mensen.

Staatssecretaris **Rutte**: Dat hebben wij niet paraat. Stel dat in de land- of tuinbouw de oogst wordt opgekocht door een Pools bedrijf dat hier de oogst door Polen laat weghalen. In zo'n geval is het mogelijk om volgens het wettelijk minimumloon te betalen. Er is nog een derde mogelijkheid, dus los van de illegaliteit en deze ontsnappingsroute uit de zeven hoofdroutes. Die derde route is wanneer iemand zich hier als zelfstandige zonder personeel vestigt. Dan valt hij buiten de Wet arbeid vreemdelingen. Er is inderdaad sprake van een aantal schijn-ZZZP-constructies. Eigenlijk vallen wij dan weer terug op de eerste situatie, namelijk de illegaliteit. Dit aspect wordt op dit moment dan ook buitengewoon stevig aangepakt als onderdeel van de bestrijding van de illegaliteit.

Dat was mijn algemene inleiding naar aanleiding van de verschillende opmerkingen over hoe het voorstel zich verhoudt tot het kabinetsbesluit en tot het thema van de oneerlijke concurrentie.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik heb nog een opmerking over dit punt. Is het misschien handig om die nu te maken?

De **voorzitter**: Ik stel vast dat de staatssecretaris bezig is met een algemene inleiding. Ik vraag u om hem eerst zijn betoeg te laten vervolgen.

**

Staatssecretaris **Rutte**: Ik ga dan door met de beantwoording over thema's die meer direct op het wetsvoorstel betrekking hebben.

De heer Van Driel vroeg hoe het zit met de werving van ICT-ers en mensen uit de research- and developmenthoek: is het mogelijk om die mensen snel naar Nederland te halen, eventueel ook zonder arbeidsmarkttoets? Als er evident geen geschikt aanbod aanwezig is, zal voor deze groep geen individuele arbeidsmarkttoets meer gelden. Dat wordt op dit moment verder uitgewerkt. Er is sprake van verdringing als de individuele arbeidsmarkttoets wordt opgeheven ingeval er

geen sprake is van een evident tekort aan arbeidskrachten voor die sectoren. De heer Van Driel zei ook dat eerst moet worden nagegaan of alles is gedaan om mensen uit landen binnen de huidige EU-grenzen naar Nederland te halen voordat mensen van buiten die grenzen worden aangetrokken. Daar heeft hij in principe gelijk in. Vandaar ook dat in deze convenantentwet wordt geregeld dat, naast het versneld hier naartoe halen van mensen in sectoren met een tekort aan prioriteitgenietend aanbod, in een convenant ook afspraken worden gemaakt over het via werving- en scholingsinspanningen op termijn weer beschikbaar hebben van meer prioriteitgenietend aanbod in zo'n sector. Het is dus altijd een systeem dat op twee benen staat: aan de ene kant het belang van het snel hier naartoe halen van mensen bij een tekort op onze eigen arbeidsmarkt en aan de andere kant afspraken over de manier waarop ervoor kan worden gezorgd dat dit aanbod zich uiteindelijk hier weer aandient. Dat zal in de ene sector makkelijker zijn dan in de andere. Bij Chinese koks is het bijvoorbeeld de vraag hoe je dat zou moeten regelen, maar dan zou men bijvoorbeeld kunnen putten uit de Chinese gemeenschap in Nederland. In andere gevallen, bijvoorbeeld als het gaat om verplegend personeel of personeel in de binnenvaart, is dat natuurlijk wel degelijk te organiseren.

De heer Van Driel en anderen vroegen ook naar de rol van de vakbeweging in dezen. Bij het opstellen van een arbeidsconvenant is de rol van de werkgevers cruciaal, omdat de werkgevers ook de tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen. Aan de werkgevers kunnen ook voorwaarden worden opgelegd op het gebied van de wervingsinspanningen, maar ook ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Ik ben het ermee eens dat het van grote waarde is dat ook de organisaties van werknemers daarbij betrokken zijn. De CWI-organisatie doet daar ook haar best voor. Ik ben bereid om mij hier nog eens grondig over te verstaan met CWI en aan te geven dat die zorg ook hier in het parlement leeft. Ik wil echter niet de suggestie overnemen om op dit punt een commissie in te stellen bij CWI, omdat ik vrees dat dit een extra bureaucratische last met zich zal brengen. Ik zal mij er dus met CWI over verstaan hoe wij de betrokkenheid van de werknemersorganisaties goed kunnen borgen. Ik zal daarbij wel suggereren om zo'n commissie in te stellen, maar ik wil ook bekijken of een en ander bereikt kan worden zonder het op voorhand voorschrijven van die op zichzelf het risico van bureaucratie in zich dragende oplossing.

De heer **Van Driel** (PvdA): Nu spreekt u uzelf een beetje tegen. U zegt dat het heel belangrijk is dat er O&O-fondsen zijn voor de scholing van mensen, maar u wilt nog wel met CWI overleggen over een iets dwingendere rol van de vakbonden, terwijl de vakbonden de onderuitputting van de O&O-fondsen juist zouden kunnen tegengaan. Het woord "bureaucratie" wordt hierbij wel heel gemakkelijk van stal gehaald. Er is ook wel een procedure denkbaar die weinig bureaucratisch is, maar die de vakbonden wel zodanig bindt dat de O&O-fondsen wat steviger worden ingezet. Wij hebben hier een aantal maanden geleden de WWB behandeld en ik zou dan ook graag zien dat een en ander nu gaat doordringen.

Staatssecretaris **Rutte**: Op zichzelf hebt u mij wel overtuigd, maar ik zoek nog even naar de beste weg daarnaartoe, ook omdat de centrale organisatie zich terdege bewust is van het belang van de aanwezigheid van de werknemersorganisaties. Ik wil voorkomen dat wij het dwingend moeten gaan voorschrijven, maar ik wil wel zoeken naar wegen om de betrokkenheid van de werknemersorganisaties zo veel mogelijk te borgen. Daarbij wil ik voortbouwen op het commitment dat ook bij CWI leeft op dit punt. Ik zal de Kamer hiervan op de hoogte houden. Ik wil echter voorkomen dat dit uiteindelijk dwingend voorgeschreven moet worden. Immers, het is denkbaar dat het in een bepaalde situatie -- die situatie heeft zich bij mijn weten nog niet voorgedaan -- dringend noodzakelijk is om voor een bepaalde sector mensen hiernaartoe te halen, zonder dat de werknemersorganisaties zich daarbij neerleggen of zich daarvoor uitspreken. Ik wil voorkomen dat het op dat moment onmogelijk zou zijn om daarmee door te gaan, omdat werknemersorganisaties de zaak tot in het oneindige bemoeilijken.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Waarom bent u zo bang om het dwingend voor te schrijven? Aangezien het zich nog niet heeft voorgedaan, wil ik weten of u voorbeelden kunt noemen van situaties waarin de vakbeweging erop tegen zou zijn, terwijl u het toch wilt doorzetten. Mijn collega Van Driel heeft de O&O-fondsen al genoemd, maar de vakbeweging kan ook heel goed beoordelen of er in Nederland geen prioritair aanbod is.

Staatssecretaris **Rutte**: Er kunnen zich situaties voordoen waarin de belangen van werkgeversorganisaties, in verband met dat dossier of een ander dossier, reden zijn om dit te blokkeren. De werkgevers moet ook altijd voldoen aan de administratieve verplichtingen en de bredere juridische verplichtingen. Verder hebben zij zich in te zetten voor het goed draaiend houden van de economie in hun sector. Het is natuurlijk van belang dat de werknemersorganisaties hier ook bij betrokken zijn en dat die betrokkenheid goed geborgd is. Ik wil echter voorkomen dat de werknemersorganisaties een vetorecht krijgen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Wie beoordeelt in zo'n geval dan of er voldoende gekeken is naar het Nederlandse en het Europese aanbod?

Staatssecretaris **Rutte**: Op dat punt kan ik u geruststellen. Er ligt een aantal procedurele voorwaarden in het wetsvoorstel besloten. Deze moeten deels in het wetsvoorstel zelf en deels in nadere regelingen tot uiting komen. Hierdoor wordt geregeld dat CWI partij is, dat CWI de minister in kennis stelt van het voornemen tot het sluiten van een convenant en van de redenen die hier aanleiding toe geven, en dat een en ander op een goede manier gepubliceerd wordt. Verder kunnen in een ministeriële regeling bepalingen worden opgenomen dat het convenant de doelstelling moet hebben dat op termijn meer prioriteit wordt gegeven aan het beschikbaar komen van aanbod en dat partijen bij het convenant voldoende representatief zijn. Het laatste geldt zowel voor de

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

werkgeversorganisaties als voor de werknemersorganisaties.

De heer **Van Driel** (PvdA): U zegt dus: alles, behalve een vetorecht!

Staatssecretaris **Rutte**: Ja.

De heer **Van Driel** (PvdA): Ik weet niet of ik dat voldoende vind, maar het is iets.

Staatssecretaris **Rutte**: Ik ga u er ook nog over berichten. Ik ben het met u eens dat het lastig om goede voorbeelden te noemen waarbij dat vetorecht nodig is, maar ik vind het een scheve situatie om, als er zoveel administratief en juridisch, maar ook financieel risico bij de werkgevers ligt, de werknemersorganisaties een sterkere borging te geven dan ik zojuist heb aangegeven, namelijk net stoppend voor het vetorecht.

Mevrouw De Rijk vraagt of MOE-landers tussen wal en schip vallen omdat er geen vrij verkeer komt en omdat er geen sectoraal convenant is afgesloten. Ik heb die vraag al een beetje beantwoord. Ik denk dat dit voldoende geborgd is door de combinatie van het kabinetsbesluit van vrijdag en het feit dat convenanten ook afgesloten kunnen worden voor de MOE-landen zolang er nog geen volledig vrij verkeer is; het lijkt mij overigens zeer onwaarschijnlijk dat dat laatste zich zal voordoen.

Ik kom bij het punt van de "brain drain". Die doet zich in de praktijk slechts in een zeer beperkt aantal gevallen voor. Eigenlijk dreigde dit verschijnsel zich in Nederland alleen voor te doen in de situatie van Zuid-Afrika; dat betrof de medici en de verpleegkundigen. Het ministerie van VWS is in overleg met Zuid-Afrika om tijdelijke tewerkstelling te regelen. Je zou dus kunnen zeggen: geen "brain drain", maar een "brain gain". Ten tweede krijgt de "brain drain"-kwestie steeds meer aandacht in de EU, maar ook in de Raad van Europa. Ten derde heeft Zuid-Afrika, zoals al is vermeld door mevrouw Meulenbelt, zelf aangegeven dat men geen maatregelen wil met betrekking tot de "brain drain". Daarom heeft de regering gezegd dat wij op dat punt niet dwingend moeten gaan voorschrijven, want dan zou je in feite tegen mensen in Zuid-Afrika zeggen dat zij hier alleen onder zeer bijzondere omstandigheden mogen werken. Dat neemt niet weg dat er dus overleg gaande is tussen het ministerie van VWS en Zuid-Afrika over de tijdelijke tewerkstellingsvergunningen om dit punt zodanig te regelen dat wij van "brain drain" naar "brain gain" gaan. Het is belangrijk om te vermelden dat dit zich in Nederland dus echt in zeer beperkte mate voordoet, op dit moment eigenlijk alleen voor het land Zuid-Afrika en voor de sector van de medici en verpleegkundigen. Het is dus geen thema dat zich op grote schaal aandient.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP). Ik kom terug op het eerste deel van deze discussie. U zei dat oneerlijke concurrentie alleen te bestrijden is door bestrijding van illegaliteit. Ik heb in mijn betoog nog iets anders geprobeerd te zeggen: zolang wij in het nieuwe Europa te maken hebben met zulke vergaand uiteenlopende arbeidsmarkten -- het

minimumloon is hier vier keer zo hoog als in Polen -- kun je wel proberen om de illegaliteit te bestrijden, maar weet je tegelijkertijd dat de trek te groot zal zijn. In plaats van eeuwig in dit dilemma te blijven zitten -- proberen wij mensen tegen te houden, terwijl wij er tegelijkertijd naar streven om een eenheid te worden? -- is het belangrijker om in Europees verband te gaan bedenken met welk economisch beleid wij mensen niet hierheen halen voor werk, maar het werk naar andere landen brengen of het werk daar stimuleren. Daarover hebt u zich niet uitgelaten. Ik weet dat dit niet iets is wat je vandaag even met een wet regelt en dat dit echt een beleid voor de langere termijn vergt, maar ik wil heel graag weten of wij het erover eens zijn dat wij die kant op moeten. Volgens mij is dat de enige manier om deze problemen ooit werkelijk op te lossen.

Staatssecretaris **Rutte**: Het is goed dat u mij hieraan herinnert, want ik was u het antwoord nog verschuldigd. U vroeg of de economische ontwikkeling van armere landen niet door een beleid voor de langere termijn ondersteund zou moeten worden, omdat dat uiteindelijk heel Europa ten goede zou komen. Op zich ben ik dat met u eens. Dat staat ook centraal in de Europese gedachte en dat vertaalt zich ook wel een beetje in het kabinetsbeleid, bijvoorbeeld in onze visie op de structuurfondsen. Ik heb daar zelf mee te maken in de vorm van de ESF-gelden.

Het gaat om heel veel geld. Wij geven dat natuurlijk graag uit, al is dat niet altijd gemakkelijk. Er staat zo'n 1,7 mld euro op de lat voor Nederland voor de periode van 2000 tot en met 2006. Een van de vragen die de Nederlandse regering nu stelt in het debat met Europa is of het niet logischer is dat deze structuurmiddelen toevallen aan de landen die bezig zijn hun economie op te bouwen. Landen als Nederland lopen wat dat betreft een paar stappen voor. Nederland kan het dan beter zoeken in het verbeteren van de nettobetalingpositie, in ieder geval op een andere manier dan met deze bureaucratie veroorzakende subsidieregelingen. Dan zouden die gelden ten goede kunnen komen aan landen als Polen en Hongarije. Ik ben het met de centrale gedachte eens. Dit is ook een voorbeeld van hoe de regering daaraan kan bijdragen door haar opstelling in Europa. Het gaat erom dat de koek in Europa groter wordt en de verschillen kleiner worden.

De heer **Van Driel** (PvdA): Ik vind de beantwoording van de vragen over de illegale werknemers enigszins teleurstellend. U doet wellicht uw best, maar ik heb het gevoel dat het allemaal traag verloopt en dat het aantal processen-verbaal tamelijk laag is. Ik moedig u dus aan om grotere stappen te zetten.

Ik heb een vraag gesteld over personeel dat bij innovaties kon helpen. Nu is er een toezegging van het kabinet om de leges voor mensen die zich hier tijdelijk vestigen voor wetenschappelijk onderwijs niet te heffen of in ieder geval sterk te verlagen. Het zijn vaak mensen die van buiten de EER komen. Die toezegging is nooit geëffectueerd. Kunt u als coördinerend bewindspersoon uw collega's eens aansporen om dat echt te effectueren?

Staatssecretaris **Rutte**: Er staat mij bij dat ik de legesproblematiek in een ooghoek heb gezien, maar daar

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

moet ik mij eerst even in verdiepen. Dan zal ik kijken of er noodzaak is om de actie te nemen die u suggereert. Ik moet eerst even in dat dossier duiken, want ik heb nu onvoldoende kennis paraat.

U daagt mij natuurlijk uit om in te gaan op de illegaliteitsbestrijding. Het is voor mij zo zonneklaar dat de boeven gevangen zullen worden dat ik er het liefst zo min mogelijk woorden aan vuil maak, maar ik zal dat nu toch doen. De oude RIF-structuur heeft goed werk gedaan, maar had als nadeel dat alleen achteraf kon worden achterhaald hoe alles in elkaar zat. Uiteindelijk wisten wij van vijf taxiverbanden, van Amsterdam en Nijmegen tot Groningen, hoe de illegaliteit in de taxibranche zich ontwikkelde, zonder dat er repressie had plaatsgevonden en er netwerken waren opgerold. Het doel van het nieuwe landelijk dekkende netwerk van interventieteams is om naast het achterhalen van structuren de repressiekant stevig vorm te geven, zodat uiteindelijk ook de illegaliteit daadwerkelijk wordt bestreden.

Hiermee bereiken wij dat de grote landelijke uitvoeringsorganisaties die kennis hebben van de illegaliteit – gemeenten, als het via de VNG en Divosa gaat, UWV, Arbeidsinspectie en Belastingdienst – hierop veel beter zijn aangesloten. De Arbeidsinspectie wordt uitgebreid, mede dankzij het bij de begroting van 2002 in de Tweede Kamer aanvaarde amendement van mevrouw Verburg, waardoor er extra geld kwam voor het bestrijden van illegaliteit door de Arbeidsinspectie. De SIOD is nu volledig in opbouw. Ik heb net vanmorgen het persbericht afgerond over de laatste – ik mag er verder niets over zeggen – zeer succesvolle actie van de SIOD die vandaag heeft plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat die organisatie nu doet wat zij moet doen. Zij is op een behoorlijke schaal bezig met het oprollen van die netwerken, zeker waar het gaat om netwerken die kolomoverstijgend zijn, dus zeer grote criminele verbanden.

Dan zijn er nog twee discussies die het kabinet snel wil afronden, omdat ze al lang lopen. Dat zijn de discussie over de eerstedagmelding en de discussie over de illegaliteit in de uitzendbranche. Ik heb mijn twijfels over het invoeren van zo'n oud vergunningstelsel in de uitzendbranche. Dan moet je er als Arbeidsinspectie vooral op toezien of uitzendbureaus een vergunning hebben. De boeven hebben natuurlijk geen vergunning en die pak je daar dus niet mee. De discussie die wij nu voeren, richt zich vooral op twee punten. Het eerste discussiepunt is de eerstedagmelding. Wij willen die discussie als kabinet in de komende zes tot acht weken afronden. Er zijn argumenten voor en tegen.

Een tweede discussiepunt is of de uitzendbureaus die zichzelf certificeren vrijwaring kan worden gegeven. In de land- en tuinbouw bijvoorbeeld zijn er nu 200 van die handmatige agrarische loonbedrijven gecertificeerd. Er zijn natuurlijk voor- en nadelen aan vrijwaring verbonden. De nadelen zijn bekend. Een nadeel is dat je private stelsels met publiek geld gaat afzeggen, wat altijd risico's in zich heeft, maar staatssecretaris Wijn van Financiën en ik hebben tegen elkaar gezegd: laten wij de discussie afronden. Dat doen wij onder andere door binnenkort een gesprek te hebben met tien mensen van het Westland-inventieteam die zelf de invallen in de kassen doen. Die gaan wij vragen wat zij in aanvulling op het bestaande

apparaat nodig hebben om hun werk goed te doen. Wij gaan daarvoor zorgen, uiteraard zolang het gevraagde binnen redelijke grenzen blijft. Dit zijn de twee ideeën die wij er zelf in willen brengen.

Het gaat om de algehele bestrijding van fraude en illegaliteit in de sociale zekerheid. Uitzendbureaus die legaal zijn, moeten met opgeheven hoofd hun werk kunnen doen en mensen die legaal een uitkering hebben, moeten met opgeheven hoofd over straat kunnen. Dat gaat alleen als iedereen in het land weet dat de foute lui hard worden aangepakt.

*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Ik wil nog een paar punten op de i zetten, allereerst bij de staatsrechtelijke kwestie. Ik ben blij dat de staatssecretaris niet probeert de indruk te wekken dat hij in het midden is gaan zitten tussen die twee gebouwen. Hij zegt in feite: materieel heb ik de overkant gelijk gegeven. Staatsrechtelijk vind ik dat een punt. Ik ben benieuwd of dit precedenten schept.

Inhoudelijk heeft de staatssecretaris naar mijn idee het standpunt van de overkant gekozen. Hij heeft met name gekozen voor de invalshoek van de Nederlandse werkgevers in plaats van voor de invalshoek van de Oost-Europese werknemers. Hij zegt: zij kunnen hier best komen, maar dan moeten er voor dat werk geen mensen in Nederland voorhanden zijn. Dat bewijst dat hij het bekijkt vanuit het standpunt van de Nederlandse werkgevers en niet uitgaande van het vrije verkeer van werknemers. Vandaar dat ik zeg dat hij niet in het midden is gaan zitten, maar partij heeft gekozen, misschien wel zijns ondanks, voor de overkant.

Ik ben blij met zijn toezegging betreffende de vakbeweging. Het is aan de vakbeweging zelf om deze in de oren te knopen en er gebruik van te maken.

Er is vrij veel gezegd, ook door mijn collega's, over de illegaliteit, maar ik wil de nadruk leggen op het grijze gebied. Als ik de staatssecretaris goed begrijp, weet het ministerie niet hoeveel mensen van buiten het EU-gebied door werkgevers hier te werk worden gesteld noch hoeveel ZZP'ers hier actief zijn. Het lijkt mij interessant om die aantallen wél te kennen. Ik ben benieuwd hoe ernstig de staatssecretaris het neemt en of hij er iets aan gaat doen.

Ten slotte wil ik weten hoe het zit met die twee jaar. Dat bespaart hem misschien een debat aan de overkant. Ik heb het idee dat er de afgelopen twee weken is opgeschoven. Eerst werd er gezegd dat er over twee jaar vrij verkeer van werknemers is met de nieuw toetredende EU-landen en dat er in die twee jaar een overgangsregeling geldt. Langzamerhand heb ik het idee dat er eerst een overgangsregeling van twee jaar is, maar dat die regeling waarschijnlijk nog veel langer zal gelden. Ik ben benieuwd naar het standpunt van de staatssecretaris op dat gebied.

*N

Staatssecretaris **Rutte**: Mevrouw de voorzitter. Het standpunt van de regering is steeds geweest dat nu klare wijn moet worden geschonken voor de situatie tot 1 mei

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

2006. Voorts moet voor 1 mei 2006 helder zijn hoe wij omgaan met de situatie na die datum. Dat zat zowel in de 22000-brief, als ik het zo kort mag samenvatten, als in deze brief.

In de laatste hebben wij overigens nog vermeld dat wij rond 1 mei 2005 willen bezien of er aanleiding is om verder te liberaliseren. Het is altijd de bedoeling geweest om het besluit voor twee jaar te nemen en om tegen de eindtijd te bezien hoe ermee moet worden omgegaan in de periode tussen 2006 en 2011 die dan weer in twee perioden is geknipt van eerst drie en daarna twee jaar.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik ben nog wel benieuwd naar de criteria voor verdere liberalisering. Wordt dat afgemeten aan eventuele problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt of aan de behoefte van Polen? Is dat met andere woorden de invalshoek van de Nederlandse werkgever of van de Poolse werknemer?

Staatssecretaris **Rutte**: Ik vond het al zo mooi toen u zei dat wij hadden gekozen voor de Nederlandse werkgevers, want dat is zeker niet de indruk van de Nederlandse werkgeversorganisaties. VNO/NCW en MKB Nederland zijn bepaald niet gelukkig met dit kabinetsbesluit. Wij zullen tegen die tijd met name kijken naar de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en naar het beroep op de sociale zekerheid. Dat is altijd leidend geweest voor het kabinet, ook bij het besluit met de grenswaarde van 22.000 en ook nu weer bij het besluit om de arbeidsmarkttoets te handhaven in die sectoren waar voldoende prioriteit genietend aanbod is, het een en ander overigens altijd afgewogen tegen de verwachtingen die Nederland in Oost-Europa heeft gewekt. Ik wil nogmaals melden dat Nederland na 1 mei a.s. een liberaler systeem heeft dan de meeste EU-landen, zij het minder liberaal dan het kabinet Kok 2 had besloten of het besluit met de grenswaarde van 22.000. Ook zien de Oost-Europese landen dat veel EU-landen hebben besloten om terug te komen op eerdere besluiten in het kader van het vrije verkeer van werknemers, simpelweg ingegeven door de verslechterde economische situatie en de risico's voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

De komende weken zullen wij met centrale organisatie voor Werk en inkomen verder zoeken naar mogelijkheden om de criteria te fine tunen om te bepalen om welke beroepen of sectoren het dan zal gaan. Het is dan ook voorstelbaar dat al op 1 mei voor een bepaald beroep of een bepaalde sector de toets op prioriteit genietend aanbod kan worden losgelaten. Het is anderzijds ook niet uitgesloten dat zo'n sector of beroep na een tijdje zich weer sluit als zich voldoende prioriteit genietend aanbod aandient en dan het zware regime van 13 weken weer in werking treedt. Maar dan zou weer voor een andere sector kunnen zijn vastgesteld dat er een tekort is aan prioriteit genietend aanbod, waardoor het voor die sector weer mogelijk is om de grens te openen. De komende twee jaar zal het dan ook zo'n beetje op en af

gaan, afhankelijk van de vraag of verdringing dreigt van Nederlandse werknemers.

Zelfstandigen zonder personeel hoeven zich niet te melden en kunnen gewoon in Nederland gaan werken. De kans is groot dat wij het wel weten als het gaat om werknemers in dienst van een MOE-werkgever, maar ik zal moeten nagaan om welke aantallen het gaat.

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

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

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

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 14.45 uur tot 15.00 uur geschorst.

*B

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

!BZK/Gemeentefonds/Provinciefonds!

Aan de orde is de behandeling van:

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

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2004 (29200-B);**

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Provinciefonds voor het jaar 2004 (29200-C).**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

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

Beide ministers geven er in diverse beleidsdocumenten blijk van deze tekenen des tijds te verstaan. Met name het actieprogramma tot modernisering van de overheid, “Andere overheid” genaamd, ademt terminologisch de juiste sfeer. Begrippen als “eigentijds burgerschap”, “maatschappelijk contract”, “meer ruimte voor medeoverheden” en de “civil society”, tot “zelfregulering” aan toe, buitelen over elkaar heen. Mijn eerste vraag aan beide ministers is of deze vernieuwende voornemens door hen beiden worden gedragen en ook in het beleid van alledag stelselmatig worden toegepast.

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

ontwikkelingen in de afgelopen jaren -- een ondertoon die nog altijd niet echt is opgepakt.

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

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

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

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

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

Dat het menens is met de hang naar centralisatie blijkt uit vrijwel alle beleidsstukken en uitspraken.

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

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

Dit centralisatievisioen staat haaks op de vernieuwingsfilosofie van het ministerie van BZK. Ik wil graag een reactie op deze constatering van beide ministers, dus ook van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Die filosofie is in strijd met de beleidsagenda voor een andere overheid. Waarom wordt juist op dit vitale beleidsterrein het spoor terug gevolgd,

met alle fatale gevolgen van dien? Beseft dit kabinet wel dat de tijd van "big government" voorbij is en dat onze kerndepartementen niet bij machte zijn om de uitvoering van beleid aan te sturen? Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer Tussen beleid en uitvoering, waarover deze Kamer binnenkort afzonderlijk met het kabinet zou willen debatteren, blijkt dat er een wereld van verschil bestaat tussen beleid en uitvoering. Het blijkt dat geen van de kerndepartementen, kijkend naar een reeks van vitale beleidssectoren, weet of en hoe het door hen in gang gezette beleid wordt uitgevoerd. Die ontwikkeling kan niet worden teruggedraaid door dan maar zelf weer de touwtjes stevig in handen te nemen en door te gaan met de stapeling van nieuw beleid.

Onze stelling is dat het veiligheidsbeleid -- uitzonderingen zoals de nationale recherche daargelaten -- niet alleen lokaal is ingebed, maar ook primair een lokale aangelegenheid is.

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

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

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

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

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Integendeel. Wij zijn een groot voorstander van de gekozen burgemeester, maar wij kunnen en zullen niet accepteren dat hij bij voorbaat van zijn functies wordt beroofd, terwijl hij nu eindelijk tot leven komt. Dat mag niet gebeuren! Ik neem aan dat de minister het ook niet zal accepteren.

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

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

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

Wij zijn heel benieuwd naar de resterende bevoegdheden. De burgemeestersfunctie mag niet verschromelen. Integendeel. Er komt nu veel op de gemeenten af en dat moet in het kader van de "andere overheid" ook gebeuren. Daarom komt het juist nu aan op lokale bestuurskracht. Wat dat betreft heerst er in gemeenteland veel onzekerheid.

De effecten van de dualisering zijn nog niet te overzien. In veel gemeenten moet de raad en moeten vooral de wethouders nieuwe stijl hun draai nog vinden. Hun positie mag met de komst van de gekozen burgemeester niet worden verzwakt. Omgekeerd moet de burgemeester meer zijn dan zo maar de eerste wethouder. Hij is eerst verantwoordelijk, zoals dat in Rotterdam goed heeft uitgepakt, voor het integrale veiligheidsbeleid, maar ook voor de bevordering van sociale cohesie. De boel bij elkaar houden, zo wordt de Amsterdamse burgemeester niet moe om te verklaren.

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

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

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

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

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

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

*N

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De fractie van het CDA heeft met waardering kennis genomen van de bestuursfilosofie gepresenteerd in de kabinetsvisie Andere overheid. Het gaat hier om een uitwerking van herkenbaar CDA-gedachtegoed, met als kernthema: zelfregulering en de overheid als borg. De zelfregulering werd in het hoofdlijnenakkoord kort getypeerd met het motto: meedoen. De uitwerking van dat gedachtegoed weerspiegelt de kabinetsreactie op het WRR-rapport over de toekomst van de nationale rechtsstaat.

Het doet ons uiteraard deugd dat twee liberale ministers het op zich hebben genomen dat gedachtegoed uit te werken in een visie op hoofdlijnen aangaande een moderne overheid. Wij hebben deze kabinetsvisie om die reden dan ook gekozen als centraal thema voor een constructief-kritisch debat met de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gezien de centrale betekenis daarvan in de ons in de nota aangeboden bestuursfilosofie, wil ik stilstaan bij het concept van de zelfregulering met bijzondere aandacht voor de functies van het “middenveld” als bestuurlijke actor naast de Staat en de markt. Onvermijdelijk komen dan de rolinvulling van de overheid als “borg” aan de orde en de gevolgen daarvan voor herordeningsvraagstukken in het verlengde van het beginsel van de zelfregulering. Meer in het bijzonder wil ik in mijn bijdrage aandacht besteden aan de verantwoordingsplicht van die zelfregulerende organen. In de inhoud en de vorm die wij aan de verantwoordingspraktijk wensen te geven, komt immers bij uitstek de taakverdeling tussen die “borgende” overheid en de in relatieve zelfstandigheid handelende maatschappelijke instellingen tot uitdrukking, gegeven een bepaalde duiding van het publieke belang.

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

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

De zelfregulering wortelt in het sociaal-ethische beginsel van de subsidiariteit: aan minder omvangrijke gemeenschappen alsook aan de afzonderlijke personen dient zoveel vrijheid te worden toegestaan als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is. Die omschrijving lijkt overwegend negatief. Een meer positieve formulering treffen wij aan in de verwoording van het verwante beginsel “sovereiniteit in eigen kring”, dat in synthese met het subsidiariteitsprincipe in het CDA het kernbegrip van de gespreide verantwoordelijkheid werd. Daarbij is de overheid geroepen, op indirecte wijze bij te dragen aan de doeleinden van de betrokken gemeenschappen door gunstige voorwaarden te scheppen voor de vrije uitoefening van de betrokken activiteit die, opnieuw, de algemene welvaart ten goede komt, ofwel de overheid als “borg”. Het beginsel dat hogere bestuurslagen geen taken op zich moeten nemen die lagere bestuurslagen of kleinere gemeenschappen kunnen uitvoeren, wordt mede gevoed

door de wens de eigen waarden en normen in die kleinschalige gemeenschap een grotere rol te laten spelen. Daaruit spreekt de waardering voor de maatschappelijke functies van het “middenveld”: de organisaties en instellingen tussen individu en Staat.

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

Om te beginnen, stel ik een aantal algemene vragen. In de stukken ontbreekt een definitie van “modernisering”. Wanneer voldoet de overheid aan welke criteria van moderniteit? Door het ontbreken van die definitie is er, lijkt ons, onvoldoende zicht op de onderliggende probleemanalyse en de daarmee verbonden empirische en normatieve premissen. Wat is precies het probleem waarop het betreffende programma een antwoord wil geven? Is dat de relatie overheid-burger? Daarover wordt zeer verschillend gedacht. Naar mijn beste weten is de empirie ook niet overtuigend aanwezig. Of is het probleem de vermoedde of bewezen ineffectiviteit van het overheidsfunctioneren? Ik verwijs hiervoor bijvoorbeeld naar het rapport van de Rekenkamer over de kloof tussen beleid en uitvoering en op de vele andere signalen die de afgelopen decennia op vrij indringende wijze een beeld hebben gecreëerd van een blijkbaar op vele terreinen mankerende, machteloze overheid.

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

dat dit alles anno 2000 nog altijd gebeurt in de context van een bloeiend en zelfs groeiend maatschappelijk middenveld.

Een duidelijke omschrijving van "civil society" is echter wel nodig, gezien de uiteenlopende vormen die zich bevinden tussen pure overheidsregulering en pure zelfregulering. Meestal is er sprake van gemengde regelingen waarbij overheid en maatschappelijke groeperingen hun rollen delen en waarbij de overheid de van onderaf, dus op initiatief van de betrokken maatschappelijke groepering, ontstane zelfregulering erkent, conditioneert en faciliteert, of een gemengde regeling oplegt, in welk geval het initiatief bij de overheid ligt met uitnodiging aan de betrokken organisatie om de zelfregulering respectievelijk de regulering ter hand te nemen.

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

Hoe wordt dit gedachtegoed nu uitgewerkt in actieprogramma's zoals die in de nota's worden gepresenteerd? Om te beginnen lijkt het aardig om erop te wijzen dat de in deze notities neergelegde bestuursfilosofie een opmerkelijke ontwikkeling weerspiegelt in het denken over de vormgeving van overheden in relatie tot de maatschappij in een aantal landen, niet alleen bij ons, maar ook in de VS, Canada en Groot-Brittannië. Illustratief daarvoor is de ontwikkeling van een "new public management" naar "collaborative management", "joined-up management" of "joined-up government". New public management deed met name in het laatste kwart van de vorige eeuw opgeld, met als belangrijkste karakteristiek de hervormingsdrang, wég van traditionele collectivistische waarden van de publieke dienstverlening en de introductie van "de functionele discipline van het management in de private sector". Daarnaast was er het streven naar kleinschaligheid van de overheid, met name door het op

afstand zetten van bestuursorganen, met plattere hiërarchieën, netwerkmanagement enzovoort.

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

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

Verantwoordingsformules zijn cruciaal, want hoe houden wij de deelnemers verantwoordelijk voor de deelbijdragen aan het totale effect van de overheidsinterventie? Hierbij duiken klassieke vraagstukken uit de bestuursethiek op: kun je individuen en beperkte organisaties verantwoordelijk houden voor de uiteindelijke totale werking van een beleidsprogramma? Dat is het probleem van de vele handen.

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

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

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

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

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

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

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

Zoals al eerder gesteld en weer wat anders geformuleerd: de markt en de veelheid van uiteenlopende instellingen en organisaties van de “civil society” dienen in de eerste plaats hun eigen belang: een onderwijsinstelling

dient het belang van de leerling, een ziekenhuis dat van de patiënt. Door alles publiek belang te noemen, wordt dat begrip te veelomvattend. De bijzondere belangen die het particulier initiatief behartigt, zijn uiteraard ook van publiek belang. De borgende overheid creëert de randvoorwaarden, zorgt voor een eerlijke mededinging en financiert het leerplichtige onderwijs. Immers, de via zelfregulering gegunde autonomie kan resulteren in “balkanisering” in deelbelangen; zoals bekend is de “prijs” van een grotere beleidsvrijheid de vergroting van de kans van doelverschuiving als een van de belangrijkste oorzaken van sturingsdeficits. Hier presenteert zich opnieuw een wezenlijk dilemma. Hoe denkt het kabinet daarin te bemiddelen?

Daar het om taken gaat die de overheid omschrijft als publiek is er de vraag naar de verantwoordingsplicht van relatief zelfstandige organen. De nota vermeldt dat wanneer men de oude relaties typeert als verticaal en men zegt te streven naar meer horizontale verantwoordingsrelaties. In de nota presenteert de minister die onvermijdelijk nauwe verbinding met de verantwoording. Het gaat om publieke taken. Op pagina 12 staat: “Dit stelsel impliceert wel dat voor de beleidsuitvoering aanvullende alternatieve vormen van verantwoording en controle worden geïntroduceerd. Zoals eerder al door ons is opgemerkt, denken wij in dat verband aan de invoering van een samenhangend geheel van vormen van klantenraden, raden van toezicht, kwaliteitshandvesten en gesystematiseerde prestatie meting en –vergelijking.”

Onze vraag is wat dan de sleutel is tot samenhang. Met andere woorden, op welke titel wordt die inzet op de zogenaamde horizontale verantwoording gecoördineerd? Immers, het veronderstelt iets, namelijk dat men wanneer het “dictaat” (de hiërarchische bevoogding) wegvalt, mag aannemen dat de min of meer autonome actor zal handelen in de geest van wat de overheid ziet als publiek oftewel algemeen belang, en dat nu veronderstelt opnieuw dat er voldoende consensus is over de relevante waarden en de daarvan afgeleide doelstellingen. Een volgende vraag in dit verband is: zijn de bewindslieden het met ons eens dat daarbij een helder onderscheid moet worden gemaakt tussen instellingen uit het maatschappelijk middenveld, waarop wij vooral het oog hebben als wij spreken over zelfregulering en civil society, en de door de overheid willens en wetens op afstand gezette dan wel verzelfstandigde overheidsdiensten? Dat zijn twee verschillende werelden. Hier wreekt zich het ontbreken van de definitie van civil society.

Een goede toetssteen voor de vraag hoe de overheid in de geschetste verhoudingen haar verantwoordelijkheid als “borg” zou willen waarmaken, is het analyseren van haar visie op toezicht. Wij hebben daartoe de Kaderstellende visie op toezicht en de daarmee verbonden Checklist toezicht bekeken. Enerzijds gunt de overheid autonomie, anderzijds zal zij in de organisatie en de inhoudelijke criteria van/voor toezicht en controle laten zien waarop zij die vrijheid blijkbaar aan banden legt. Op pagina 35 wordt de visie verder uitgewerkt. Daarin wordt opnieuw een pleidooi gehouden voor horizontalisering van het toezicht. Daar staat: “Te weinig wordt gebruikgemaakt van het potentieel van de civil society om de horizontale

verantwoordingsrelaties te creëren. Op veel terreinen kan het primaire toezicht vooral worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling". Daarna volgen de bekende voorbeelden: certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking. De overheid als toezichthouder op het toezicht (metatoezicht).

Eigenlijk is onze vraag opnieuw waarop de overheid dan toeziet in haar metarol. Waar vult die rol de rechtstreekse verticale toezieende rol aan? Immers, de door de overheid te formuleren (rand)voorwaarden voor het toezicht bepalen tevens de mate waarin de overheid de taken en dus de bevoegdheden definieert ten aanzien van de zelfregulerende organen. Opnieuw is ook hier het begrip algemeen belang van cruciale betekenis. Het gaat om het normatieve concept dat ook zo prominent figureert in de omschrijving van subsidiariteit: "zoveel vrijheid (...) als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is".

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

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

Echter, vervolgens is ook helderheid nodig over de vraag voor welke fora verantwoording verplicht is en welke criteria van transparantie en openbaarheid dienen te gelden. Is dat voldoende geregeld? Moeten wij dat wettelijk zien te regelen? Het gaat hier wel om een centrale waarde van democratie. Bij horizontalisering denken wij aan verantwoordingsplicht binnen de zelfregulerende organisatie, dus tegenover eigen leden, afnemers, "consumenten", en van de organisatie tegenover het eigen bestuur, maar ook tegenover de maatschappij en de overheid.

In de kabinetsreactie staat: "De aanwezigheid van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording en interne controle kan de uitoefening van het verticale toezicht door de minister nooit vervangen, maar wel kan het toezicht zich mits de instrumenten goed functioneren, voor zo ver de publieke belangen dat toelaten, beperken tot een meta-niveau." Deze terechte vaststelling vraagt echter weer om een visie op wat publieke belangen moeten heten.

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

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

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

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Voor GroenLinks is democratisering een sleutelbegrip voor een moderne relatie tussen bevolking en overheid. In de thans voorliggende begroting wordt dit begrip echter niet zozeer uitgewerkt en ook niet in de nota Modernisering van de overheid. Dat betreuren wij. In de begroting wordt wel verwezen naar de wetsvoorstellen die nog komen -- zoals inzake de gekozen burgemeester en wijziging van het kiesstelsel -- maar het is de vraag of die voorstellen wel passen in ons concept van democratisering. Als je de positie van de burgemeester en het college wil versterken, is het de vraag of je daarmee ook uitkomt op versterking

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van de positie van de gemeenteraden. Wij denken dat dit per definitie een verzwakking van de positie van de gemeenteraden betekent. Maar goed, die discussie komt. De heer Van Thijn zei zojuist nog: pas op, want het wordt geen walk over! Als ik de verkiezingsprogramma's van de PvdA bekijk, maar ook van het CDA, de SP, de ChristenUnie, de SGP maar ook van mijn partij, wordt het volgens mij geen walk over, maar eerder een roll back van de regering in deze Eerste Kamer. Wij zullen wel zien wat er uit de discussie rolt over de wetsvoorstellen die ons op dat punt nog zullen bereiken.

Als ik hierop voortborduur, moet mij van het hart dat ik juist van minister De Graaf -- de minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties -- een samenhangende visie op democratisering had verwacht. Hij is dat toch verplicht aan zijn politieke oorsprong. Ik denk dan aan een samenhang tussen staatkundige vernieuwing -- dat is voor ons democratisering -- enerzijds en de bevordering van de democratie van onderop anderzijds. Dit betekent voor ons versterking van de positie van de gekozen volksvertegenwoordigers tegenover gekozen, benoemde of geërfde posities. Aan de andere kant vraagt dit om een agenda voor democratisering om zeggenschap van mensen te versterken: in hun buurt, op hun werk, als patiënt, als huurder of als burger. Bij dit laatste kun je denken aan zaken als volksinitiatief, uitbreiding van bevoegdheden van ondernemingsraden, bewonersverenigingen en cliëntenraden. Volgens ons kunnen die twee aspecten in een onderling samenhang tot werkelijke democratisering leiden. Is de minister bereid om over deze twee samenhangende concepten een nota te schrijven en om met ons daarover in discussie te gaan? Op die manier kunnen wij de bakens pas echt verzetten.

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

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

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

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

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

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

Een ander punt is het streven om de administratieve lastendruk voor burgers met 25% omlaag te brengen. Maar 25% van wat? Ik heb ernaar gezocht, ik heb het niet kunnen vinden. En wordt het een bezuinigings- of een efficiëncyslag, waarvoor geldt: nieuw voor oud? Ook dat is onduidelijk. Het is de bedoeling dat ook provincies en gemeenten de slag naar reductie van administratieve lasten gaan maken. Heeft dat gevolgen voor de voeding van het Provincie- en Gemeentefonds? Het actieprogramma maakt dit niet duidelijk. Een ander punt daaruit zijn de nieuwe wetgevingsconcepten: geen

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

nauwkeurig uitgeschreven regels meer, maar globale, fundamentele regels met vrijheid voor instellingen, beroepsgroepen of marktpartijen om deze regels nader uit te werken. Ik neem aan dat dit alleen gebeurt als deze transparant, democratisch, controleerbaar en maatschappelijk verantwoordelijk functioneren? Is dat ook een onderdeel van het nieuwe wetgevingsconcept? Het staat er niet in, maar zou toch wel duidelijk moeten worden.

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

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

Ik wil nog enkele opmerkingen maken over veiligheid. Dat is niet zo'n heel grote stap, omdat het WRR-rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat" ook in de nota over de modernisering van de overheid wordt aangehaald als belangrijke bron voor de opvatting van de regering. Ik neem aan dat de ministers het rapport hebben gelezen. Welnu, het viel me op dat dit rapport een aantal behartigenswaardige aanbevelingen op dit terrein bevatte.

Ik zal er een paar noemen. Een van die aanbevelingen is de omkering van het opportuniteitsbeginsel in het opsporingsbeleid. Verder beveelt de WRR aan, te komen tot een publieke prioriteitsstelling in de jaarverslagen van justitie en politie in jaarverslagen, zodat de politiek en samenleving het beleid vooropsporing en vervolging beter kan beoordelen; een capaciteitsvergroting van de rechterlijke macht en meer begeleiding van veelplegers tijdens en na hun straf. Ten slotte verwijs ik nog naar de niet-onbelangrijke aanbeveling om meer en beter gebruik te maken van de reclassering, hetgeen iets heel anders is dan bezuinigingen.

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

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

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

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

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

Vanaf 1 januari 2005 zal er worden gewerkt met een beperkt aantal brede doeluitkeringen. Kan de minister echter ook aangeven hoeveel uitkeringen er komen en of die brede doeluitkeringen wel echt de grenzen van de departementen overschrijden? Een andere belangrijke vraag is of een en ander gepaard zal gaan met een uitbreiding van de beleidsvrijheid van de steden. Ik stel die vraag onder meer, omdat uit de begroting valt op te maken dat er een beleidsmatige en financiële verantwoordingsverplichting blijft bestaan voor de steden aan het desbetreffende ministerie.

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

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

andere woorden niet gekozen voor een werkwijze die vraaggestuurd en bottom-up is? Waarom is niet gekozen voor echte vermindering van de administratieve lasten, zelfregulering en globale regelgeving?

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

*N

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

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

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

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

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

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

Wij moeten ons bovendien realiseren dat de genoemde brij van regelgeving alleen de rijksoverheid betreft en dat er daarnaast een geweldige regelgeving bestaat van Europa, ZBO's en decentrale overheden zoals waterschappen, gemeenten en provincies. Het kan dan ook bijna niet anders dan dat de burger iets wordt voorgespiegeld dat in de verste verte niet is na te komen. Dit alles brengt mijn fractie dan ook tot de vraag wat het kabinet nu echt wil bereiken, niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief. Waaraan kunnen wij toetsen of de doelstelling van het kabinet wordt gehaald? Het eindresultaat en de toetsing daarvan kan toch niet alleen op aantallen zijn gebaseerd?

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

Mijn fractie ondersteunt de onderworpenheid aan een ex-antetoets van harte. Waarom gaat de minister echter

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

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

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

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

van onveiligheid, beperkte openingstijden van overheidsdiensten, bureaucratie, de kwaliteit van het onderwijs en overdadige regelgeving."

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

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

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

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

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

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

Mijn fractie plaatst grote vraagtekens bij het recept dat de minister ter genezing aanreikt. Denkt de minister nu echt dat hij met de voorgestelde maatregelen, de door hem geschetste moderne overheid, de gesignaleerde problemen oplost? Denkt hij echt dat hij door de voorgestelde maatregelen de kloof tussen overheid en burger ook maar één centimeter kleiner maakt? Wij twijfelen daaraan.

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

In de memorie van toelichting op de begroting lezen wij: "Het proces van verwijdering tussen burgers en bestuur dat de laatste jaren, in elk geval in de beeldvorming, is ontstaan moet van beide kanten gekeerd worden." In het actieprogramma "Andere overheid"

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

schrijft de minister van BVK: "De overheid schept condities, zodat de mensen kunnen meedoen."

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

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

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

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

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

output levert, aldus Burkens, wel een nuttig instrument op om te analyseren hoe het in de democratie toegaat.

Aan de inputzijde gaat het om een optimale participatie van burgers aan de publieke besluitvorming. Dat betreft dan de mate van participatie, de spreiding van participatie, alsmede de wijze waarop de ordening van de participatie plaatsvindt. Aan de outputzijde gaat het om de kwaliteit van de publieke besluiten: in positieve zin dat de besluiten inderdaad beantwoorden aan de verlangens van de bevolking en in negatieve zin dat besluiten niet strijdig zijn met algemeen aanvaarde standaards en normen en verder dat als onwenselijk aangemerkte besluiten worden voorkomen en bestreden.

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

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

Om die reden is de politieke stroming waarvan ik deel uitmaak van oudsher meer geïnteresseerd in de outputzijde van het democratische proces en wel in het bijzonder in het voorkomen en keren van als onwenselijk aangemerkte besluiten.

Daarom zijn wij warme voorstanders van zaken als machtenscheiding waardoor besluiten worden tegengegaan die zijn genomen op basis van absolute macht, ook als deze besluiten afkomstig zijn van een democratisch gelegitimeerde wetgever. Om dezelfde reden pleiten wij voor een sterk, kritisch parlement waarin dualisme geen dode letter is. Die belangstelling geldt ook voor zaken als rechtstatelijkheid, waarbij besluiten worden gebonden aan beginselen van behoorlijke regelgeving en behoorlijk bestuur, grondrechten, waardoor besluiten worden

tegengegaan die inbreuk maken op de fundamentele vrijheidssfeer van burgers, en openheid en openbaarheid, waardoor, mede dankzij de media, controle wordt verwezenlijkt.

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

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

Bij de rechtstatelijkheid van het democratisch proces kan ook een aantal vraagtekens worden geplaatst. Rechtstatelijkheid beoogt voor alles macht te temmen. Ook hier kan en moet de volksvertegenwoordiging een sterke rol spelen. Het bestuur, de overheid, is per definitie geneigd om macht uit te oefenen over de burger middels wetten, regels en wat dies meer zij. Het is de taak van het parlement en zeker ook van deze Kamer om bij ingediende wetsvoorstellen nauwkeurig na te gaan of rechtsgelijkheid,

rechtszekerheid en rechtsbescherming volledig worden geëerbiedigd. De kans dat dit meer conflicten oproept tussen regering en Kamer is daarbij zeker niet denkbeeldig. Bewindslieden zullen misschien wat zaken moeten slikken als ingediende wetsvoorstellen de toets der kritiek in het parlement niet kunnen doorstaan. Het zal de burger echter meer dan nu duidelijk maken dat de volksvertegenwoordigers er zitten om zijn belangen te bewaken en dat de volksvertegenwoordiging geen verlengstuk is van de regering. Ik zal niet langs alle aspecten van de rechtstaat gaan. Het is echter essentieel voor mijn fractie dat de houding van zowel de regering als de volksvertegenwoordiging zal moeten veranderen.

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

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

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

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

Ik rond af. Ik heb duidelijk gemaakt dat mijn fractie teleurgesteld is in de inhoud van de notitie van de minister over de modernisering van de overheid. Ik heb daaraan toegevoegd dat dit niet betekent dat mijn fractie zich niet kan vinden in de door de minister voorgestelde actiepunten. Ik heb de heer Schuyer daarop gewezen in mijn betoog. Ik heb willen opmerken dat de voorgestelde maatregelen niet voldoende zijn en dat zij niet of zeker onvoldoende bijdragen tot de verkleining van de afstand tussen burger en overheid. Dat geldt in nog grotere mate

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

voor de ideeën van het kabinet op het gebied van bestuurlijke vernieuwing. Een van uw voorgangers, mevrouw de voorzitter, is de heer Tjeenk Willink. Hij heeft zich in een interview met het blad Christen Democratische Verkenningen -- u wel bekend, neem ik aan -- afgevraagd voor welk probleem de verkiezing van de direct gekozen burgemeester een oplossing was en zei daarop dat dit niet in ieder geval diende tot het herstel van het contact tussen de kiezer en de politiek. Zijn oordeel -- en hij kan het gezien zijn positie en staat van dienst weten -- is hard, heel hard. Zo zegt hij ook dat politici zichzelf niet de vraag stellen wat politieke vernieuwing moet inhouden, dat zij een gebrek aan een deugdelijke staatkundige visie hebben, hun analyse van problemen pover is en dat de nieuwe generatie politici een zwak collectief geheugen heeft. Mijn woorden zijn het niet. Ze zouden ons wel tot nadenken moeten stemmen. Ik ben benieuwd naar de reactie van de bewindslieden op onze inbreng.

*N

De heer **Van Raak** (SP): Tussen september 2002 en december 2004 kreeg deze Kamer 277 wetten voorgeschoteld. Mijnheer Van Heukelum, daarvan werd er niet één verworpen, ook niet de Tabakswet.

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

De heer **Van Raak** (SP): Dat klopt. Ik wil u er van harte toe uitnodigen om dat in de toekomst vaker te doen. Het is toch een rare zaak dat in al die tijd geen enkele wet verworpen is? Ik bied namens mijn fractie mijn excuses aan de ministers aan dat de senaat in die periode niet haar bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van onnodige wetten en regels. Het kabinet wil de administratieve lasten in 2006 met 25% verminderen. Mijn fractie zal wetten die aan deze Kamer worden voorgelegd, blijven beoordelen op efficiency en noodzakelijkheid. Aan ons zal het niet liggen. De ministers weten echter dat sommige problemen meer vragen dan nieuwe wetten en regels. In twee nota's over een andere overheid bepleiten zij een cultuuromslag, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en democratie. Die moet de gevoelde kloof tussen burgers en bestuur verkleinen. De ministers willen mensen meer betrekken bij de veiligheid in hun buurt en bij het bestuur van hun gemeente. De SP-fractie houdt van ambitieuze ministers, maar heeft toch veel vragen.

Amsterdam is uit haar doen. Wij krijgen tegenwoordig een bon als wij door rood rijden of zonder licht fietsen. Dat is een goede zaak. Regels zijn er immers niet voor niets. Blijkbaar hebben mijn stadsgenoten en ik die regels nodig om ons tegen onszelf te beschermen. Veiligheid is echter veel meer dan regels. Terecht bepleit het kabinet een andere veiligheidscultuur waarin veel meer een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Mijn fractie verwondert zich echter over de kloof tussen woorden en daden. Het politiebeleid van de minister verraadt een traditioneel maakbaarheidsdenken: meer regels en meer bureaucratie.

Om Nederland veiliger te maken, wil hij met de politie prestatiecontracten afsluiten: in 2006 moet de politie 40.000 zaken extra aanleveren en 180.000 extra boetes uitschrijven. Volgens mij zou het beter zijn als de politie kon rapporteren dat er minder misdrijven zijn gepleegd en minder bonnen hoefden te worden uitgeschreven.

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

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

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

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

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

begrijpt mijn fractie, komt bureaucratische controle op de eerste plaats.

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

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

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

Het is mijn fractie heel wat waard als de stapels glimmende onderzoeksrapporten die wij wekelijks mogen ontvangen, afnemen, maar deze voorstellen vragen vooral om méér onderzoek. Wij staan te juichen als ICT de transparantie en effectiviteit van het bestuur kan bevorderen. Mijn partij is al jarenlang de meest actieve partij op internet. Wij weten echter werkelijk niet het betekent als wordt gesteld dat het internet mogelijkheden biedt om "effectieve horizontale verantwoordelijkheidsrelaties te creëren". Mevrouw Bemelmans haalde deze woorden ook al aan. Als het de minister niet lukt om ons dat uit te leggen, vraag ik haar wat de minister hiermee bedoelt.

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

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

Volgens mijn fractie maakt het burgers niet zozeer uit hóe politici gekozen worden, maar vooral wát voor politici gekozen worden. Het is voor mijn fractie dan

ook onduidelijk wat de voordelen zijn van de in de begroting aangekondigde hervorming van het kiesstelsel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dat brengt mij bij een andere belangrijke bestuurlijke vernieuwing, de dualisering van het lokaal bestuur. Mijn partij zag hier van het begin af aan niet veel in. Nu oordeelt meer dan de helft van de raadsleden en raadsgriffiers negatief over de invoering van de dualisering in de eigen gemeente, zo blijkt uit de recente Rekenkamermonitor. Is de minister er nog steeds van overtuigd dat dualisering op lokaal niveau de politiek dichterbij de burgers heeft gebracht?

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

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

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

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

De heer **Van Raak** (SP): Dat is een interessante vraag. Wat politiek is, is voortdurend onderwerp van politiek debat. Dat is de definitie.

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

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

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vind het allemaal mooi, maar wat heeft het voor zin om deze academische

discussie te voeren over de definitie van politiek als het niks of alles blijkt te zijn?

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

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

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

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

*N

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

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

De vraag of de meeste maatregelen in relatie tot de inspanningen en de kosten wel voldoende effectief zijn, is eigenlijk nog het meest voor discussie vatbaar. Ik geef

daarvan twee voorbeelden. Niemand twijfelt eraan dat agressiviteit een potentieel gevaarscriterium is voor de omgeving. Het is algemeen bekend dat veel agressiviteit wordt opgeroepen onder invloed van drugs. Het tegengaan van harddruggebruik is algemeen aanvaard beleid. Het bestrijden en het straffen van invoer van harddrugs is geen punt van discussie, maar de vraag is wel gerechtvaardigd of de energie die wordt aangewend om bolletjesslikkers te pakken, nu de beste manier is om dat doel te bereiken. Mijn fractie zou die energie liever zien aangewend om de grootschalige invoer te bestrijden. Zolang er partijen zijn die gecontroleerde afgifte van heroïne voor een beperkte aangewezen groep wensen tegen te houden, hebben zij iets uit te leggen bij het beleid op het speerpunt veiligheid en terrorisme.

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

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

Ook bij de woningbouw is het besef wel doorgedrongen dat te veel mensen op een kluitje niet goed is voor het handhaven van de veiligheid. De roep om de terugkeer van de conducteur in het openbaar vervoer en de conciërge in de school is nog niet algemeen, maar de tijd is wel voorbij dat degene die daarover begon, meewarig wordt aangekeken. Hier en daar komt zelfs de gedachte op dat er aandacht voor preventie moet komen, bijvoorbeeld door herstel van het jeugd- en jongerenwerk, door maatschappelijk werk of door voorlichting; niet met spotjes van Postbus 51, maar door op locatie aan de slag te gaan.

Ik noem een paar willekeurige voorbeelden en ik hoop dat daarmee als vanzelf de vraag opkomt: mooi allemaal, maar wat moet Binnenlandse Zaken daarmee? Dat is ook precies mijn bedoeling. Het vraagstuk veiligheid is naar de smaak van mijn fractie veel te veel

een vraagstuk van rechtshandhaving bij Justitie en van politietaken bij Binnenlandse Zaken geworden. Het gaat om veel meer. Er zou een bewindspersoon moeten worden aangewezen met veiligheid in de portefeuille en een coördinerende en wellicht ook toetsende bevoegdheid; een lid van een toekomstig kernkabinet. Deze kan toetsen op de vraag of de regels de veiligheid dienen, of zij te handhaven zijn en of de menselijke maat in acht wordt genomen.

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

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

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

In het aardige boekje van oud-collega Peter Hoefnagels, *Mensen, fraude en de staat*, staan tientallen voorbeelden waarbij de staat tot agressie aanzet of fraude bevordert. Op een aantal punten draaft de auteur door, maar het is belangrijk om het fenomeen te onderkennen, niet alleen omdat er dan tegen kan worden opgetreden, maar ook omdat wij ons dan bij uitstek op een terrein begeven waar de overheid iets vermag te bewerkstelligen.

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

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

anderen die de doodstraf als meest geëigend middel naar boven halen.

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

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

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

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

Over een punt wil ik echter nu reeds een opmerking maken. Het betreft de voorstellen voor de vernieuwing van het kiesstelsel. De argumenten die worden gebruikt om een nieuw kiesstelsel te introduceren, zijn vooral overwegingen die te maken hebben met de relatie tussen kiezer en gekozene. De noodzaak daartoe zal mijn fractie bepaald niet ontkennen. Het kan bewerkstelligen dat het gezag van de politiek dat behoorlijk tanend is, kan worden verbeterd. Van even groot belang is het bewerkstelligen van stabiliteit in het openbaar bestuur. Het valt moeilijk te ontkennen dat vanaf 1989, het jaar van de val van de Berlijnse muur met alle daaraan gepaard gaande consequenties, er sprake is van een instabiel politiek klimaat. Misschien kun je zelfs al wat

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

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

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

De heer **Schuyer** (D66): Ik wil dat heel voorzichtig en heel globaal doen. Uit de kranten en de notities die ik gelezen heb, maak ik op dat men zich heel sterk concentreert op de band tussen kiezer en gekozene.

Dat kan leiden tot een vorm van stabilisatie, omdat je bepaalde mensen langdurig vertrouwen geeft in een bepaalde regio. Je zou echter ook kunnen denken aan een kiesdrempel om op basis daarvan partijvorming, een senaat of een Tweede Kamer te creëren met een bepaalde massa ten opzichte van een bepaalde opvatting. Daar zou je aan kunnen denken. Ik zeg niet dat wij daar op voorhand voor zijn, maar het is een middel.

De heer **Van Raak** (SP): Je kunt het ook omdraaien: hoe komt u erbij dat het systeem van de evenredige vertegenwoordiging in Nederland leidt tot een instabiel politiek klimaat?

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

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

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De heer **Schuyter** (D66): Ik heb alleen maar gezegd dat een instabiel politiek klimaat leidt tot instabiliteit in regeringsvorming en het besturen van het land. Ik heb helemaal niets gezegd over het hebben van nieuwe ideeën. Dat is niet bij mij opgekomen en het is ook helemaal niet aan de orde. Ik durf echter wel de stelling aan dat een districtenstelsel in een bepaalde vorm kan leiden tot een betere stabiliteit.

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

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

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

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

In de nota over de andere overheid wordt terecht verwezen naar de mooie studie van de WRR over de toekomst van de Nederlandse rechtsstaat. Bij de vormgeving van die andere overheid behoort het uitgangspunt van de rechtsstaat uiteraard niet ter discussie te staan. Als wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid zich noodzakelijk aandient -- en mijn fractie deelt dat oordeel van de regering -- dan zijn met name transparantie en duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor burgers van groot gewicht. Het is opmerkelijk dat noch de WRR, noch de regering daarbij aandacht besteedt aan de rol van de media en de grote veranderingen die daar ook zijn opgetreden, van lezende naar auditieve naar visuele bronnen. Een recent onderzoek laat zien dat de bevolking gemiddeld een

kwartier aan de krant besteedt en ongeveer drie uur naar de televisie kijkt, en die ontwikkeling is nog niet voltooid. Dat stelt geheel andere eisen, bij voorbeeld bij de noodzaak dat overheidshandelen transparant is. Mijn fractie vraagt daar aandacht voor. Hoewel het vanzelfsprekend behoort te zijn, is het misschien met het oog op de tijdgeest toch wel zinvol om te stellen dat een volstrekt vrije pers daarbij uitgangspunt hoort te zijn.

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

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

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

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

In de nota wordt ruim ingezet op de ontwikkeling op het internet. In 2007 zou 65% van de publieke dienstverlening kunnen plaatsvinden op internet. Van belang hierbij is het begrip "kunnen". Ervaring leert

namelijk dat het bij dit type ontwikkelingen al snel zo is dat het exclusief wordt. Op zichzelf -- kijk maar naar de knipselkranten die verdwijnen -- is daar in een wat verder weg liggende toekomst geen bezwaar tegen. Maar nu dient de overheid zich rekenschap te geven van de vergrijzing van de bevolking. Het is de vraag of die vergrijzende bevolking zo'n snelle ontwikkeling wel kan bijhouden. Ziet de minister dit ook als een probleem?

In de nota wordt gesteld dat publieke sturing via de aanbodzijde tegen de grenzen van haar mogelijkheden aan loopt; maatwerk en regulering staan haaks op elkaar. Mijn fractie onderschrijft het eerste deel van die zin. Of maatwerk en regulering haaks op elkaar staan, hangt af van wat de regulering precies behelst. Regulering voor toegankelijkheid en kwaliteit doen dat in ieder geval niet. Het is opvallend dat de voorbeelden van vraagsturing allemaal uit de zorg komen. Een dag of tien geleden opende het nieuws namelijk met de constatering dat het met die vraagsturing in de zorg ook niet op rolletjes loopt.

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

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

Het voornemen tot vermindering van het aantal departementen en het benoemen van kerndepartementen, het verminderen van het aantal ministers onder gelijktijdige uitbreiding van het aantal staatssecretarissen, kan een goede bijdrage leveren aan het stimuleren van de eenheid van het rijksbeleid.

De noodzaak daartoe is evident. De gedachten zoals deze zijn verwoord, zijn ook niet van vandaag of gisteren. Zo er één onderwerp is waarop geldt dat dit moeilijk in een regeerperiode te realiseren is, dan is het toch wel dit. Dat is zorgwekkend omdat het aantal ministers en staatssecretarissen bij uitstek door alleen politieke omstandigheden wordt bepaald. Mogen wij van deze regering verwachten dat zij bij wijze van testament een visie publiceert op de vraag hoeveel en welke kerndepartementen er komen? In dit document zou tevens

moeten worden ingegaan op het aantal beleidsspecifieke terreinen die weliswaar op een kerndepartement ressorteren, maar toch de speciale aandacht van een staatssecretaris behoeven. Een dergelijk testament is geen garantie dat de daarin voorgestelde aspecten ook in een volgende periode worden uitgevoerd, maar zonder dat is het zeker dat er niets van terecht zal komen.

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

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

Tot slot heb ik nog enkele opmerkingen en vragen over een onderwerp dat impliciet iets te maken heeft met veiligheid, namelijk het grotestedenbeleid. Onder de twee Paarse kabinetten waren bewindslieden weliswaar voortvarend bezig, maar daarbij bijzonder gehandicapt vanwege het ontbreken van een eigen budget. Ook nu heeft de minister die het grotestedenbeleid in portefeuille heeft, geen eigen middelen. Hij moet deze verwerven enerzijds van zijn collega op zijn departement en anderzijds van collega's op andere departementen. Mijn fractie is benieuwd of daar schot in zit en met name of de bewindsmen die op Binnenlandse Zaken gaat over het gemeentefonds, zijn verantwoordelijkheid op dit punt neemt als het gaat om toewijzing van middelen ten behoeve van het grotestedenbeleid. Wij horen graag welke voornemens op dat terrein bij de minister leven.

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

*N

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

In de memorie van toelichting bij de begroting voor 2004 worden in het kader van de beleidsagenda paragrafen gewijd aan bestuurlijke vernieuwing en modernisering van de overheid. Wat onze bijdrage aan het debat over de begroting betreft zou ik mij vandaag willen beperken tot de tweede paragraaf, de modernisering van de overheid, al staat deze niet los van de eerste. Die eerste paragraaf opent, onder verwijzing naar het Hoofdlijnenakkoord, met de ambitieuze verklaring dat het

kabinet de bestuurlijke vernieuwing met kracht ter hand zal nemen, daaraan de in mijn ogen van realiteitsbesef getuigende constatering toevoegend dat bestuurlijke vernieuwing al minstens drie decennia lang onderwerp van discussie is. Op de thema's "wijziging van het kiesstelsel" en "de gekozen burgemeester" zal ik thans evenwel niet ingaan. Over de ideeën van het kabinet wat betreft de modernisering van de overheid is inmiddels de in de begroting al aangekondigde kabinetsvisie en het Actieprogramma andere overheid (29362) aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 1 december 2003.

Zonder de Tweede Kamer voor de voeten te willen lopen, geeft het stuk mij aanleiding om enkele bemerkingen en vragen voor te leggen aan de duo-minister, zoals ik hem maar even noem, in het kabinet die in het bijzonder is belast met bestuurlijke vernieuwing. Hij is de ondertekenaar van het stuk dat ik noemde. Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Van Thijn of dit thema door beide ministers wordt gedragen. Er bestaat mijns inziens een vrij nauwe relatie tussen dit stuk en het kabinetsstandpunt "Rechtsstaat en rechtsorde", dat bij brief van 27 oktober 2003 door de minister-president in reactie op het WRR-rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat" werd aangeboden.

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

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

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

moet leiden tot meer gelijkwaardige verhoudingen tussen een beter presterende overheid en de mondige, zelfredzame en politiek betrokken burger.

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

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

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

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

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

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

De heer **Holdijk** (SGP): Ik denk niet aan nieuwe mechanismen. Ik denk aan bestaande mechanismen, waarbij de politiek -- de media hebben hun eigen verantwoordelijkheid -- zich bewust is van dit soort effecten en niet probeert iedere eendagsvlieg te vangen en daarbij de media te betrekken. De politiek laat zich hierbij niet te snel van de wijs brengen door alle mogelijke incidenten, waarbij overigens onderscheid gemaakt kan worden tussen zaken van geen of van nauwelijks belang en zaken van groter belang. Dat besef ik natuurlijk ook wel. Wat ik echter waarneem -- ik hoef het, denk ik, nauwelijks te zeggen -- is dat met name de Tweede Kamer wat dat treft, in mijn ogen, niet het goede voorbeeld van een volksvertegenwoordiging geeft.

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

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

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

dat benoemen. Klant ben je vrijwillig, maar een staatsburger heeft niet te kiezen.

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

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

Belangrijker is om zich te realiseren dat resultaten van de overheid niet alleen afgemeten moeten worden aan doelmatigheid -- werk het? -- maar ook aan de eisen die de democratische rechtsstaat stelt: hoe werkt het? De overheid verkoopt heel veel diensten waar de samenleving als geheel mee is gediend, maar waar de individuele "cliënt" niet op zit te wachten: de belastingaanslag, de parkeerbon, de korting op de uitkering, de sluiting van een coffeeshop, de afbraak van een zonder vergunning gebouwde garage enz.

Juist wanneer burger en overheid tegenover elkaar komen te staan, moet de kwaliteit van de rechtstaat -- immers ook een "prestatie" van de overheid -- zich bewijzen. Als de overheid niet expliciet maakt waarop zij exclusief aanspreekbaar is, wordt er een voedingsbodemp gecreëerd voor ontevredenheid en afnemend vertrouwen, zo is mijn vrees.

Leidende gedachte van de kabinetsvisie is, als gezegd, een hervorming van de rolverdeling tussen burger en overheid. In dat verband vallen termen als civil society, burgerschap en gemeenschapszin, horizontaal en interactief bestuur. Het toedelen van een grotere verantwoordelijkheid aan burgers vraagt inderdaad om stimulering en versterking van burgerschap. Ik wil daarover een enkele opmerking maken.

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

ontlenen, gaat het bij de civil society het vooral om de outputlegitimatie.

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

Het enige burgerschap dat voor zover ik zie in Nederland tot ontplooiing is gekomen, is het corporatieve of functionele burgerschap. Veel meer dan een electorale of kiezersdemocratie is Nederland een corporatieve democratie geworden, dat wil zeggen een politiek bestel waarin het maatschappelijk draagvlak voor beleid voornamelijk wordt gezocht in steun bij betrokken maatschappelijke organisaties en waar verkiezingen slechts dienen om te voorzien in een formele democratische legitimatie voor politieke vertegenwoordigers, maar dat voor het voeren van beleid van weinig of geen betekenis. Zie het poldermodel!

Overigens voltrekt zich in mijn ogen een zorgwekkende erosie van het maatschappelijk middenveld. Denkt het kabinet deze ontwikkeling te kunnen keren? Is de civil society iets anders dan de gesecculariseerde opvolger van het maatschappelijk middenveld? Mevrouw Bemelmans merkte terecht op dat hier het begrip civil society op veel manieren wordt uitgelegd. Langs welke weg denkt het kabinet te komen tot een opwaardering van het politiek burgerschap als publiek ambt? Als het om burgerschapsvorming gaat, is dat naar mijn mening de vraag en tegelijkertijd de opdracht.

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

gelegitimeerde machtsmiddelen beschikt om de waarborgen van de rechtsstaat te handhaven?

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

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

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

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

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

**

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

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

**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.00 uur tot 19.30 uur geschorst.

*N

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

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

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

Ik zal een niet limitatieve schets geven van een paar ontwikkelingen gedurende de afgelopen decennia die op zichzelf goed te verklaren zijn op grond van overwegingen van schaal en efficiency, maar die ook hebben geleid tot meer objectieve risico's voor de veiligheid van ons allen, en die ons veiligheidsgevoel in negatieve zin hebben beïnvloed. Het gaat dan om pinautomaten aan de openbare weg, een toegenomen evenementen- en feestcultuur, met meer alcoholgebruik en het gedogen van drugs, of een combinatie daarvan, met alle gevolgen van dien voor agressiviteit en geweld.

Tegen de heer Schuyer zeg ik de irritaties over de Tabakswet even terzijde te laten. De beeldspraak sprak collega De Graaf en mij zeer aan, namelijk dat er verruiming nodig is voor degenen die blijvend in een vervangende woonomgeving verblijven. Dat zou ook kunnen gelden voor de leden van de Eerste Kamer op dinsdag.

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

In de hele keten van het veiligheidsbeleid, te weten preventie, repressie, opsporing, vervolging, toezicht is het afgelopen jaar veel in gang gezet, maar er moet ook nog veel gebeuren. De uitwerking van de doelstellingen van dit kabinet vergt een verdere afstemming van beleid en verantwoordelijkheden van maatregelen en afspraken. Er valt veel te verbeteren in de prestaties van de overheid in het algemeen. Collega De Graaf zal u daarover onderhouden.

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

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

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

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

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

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

Minister **Remkes**: Natuurlijk.

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

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

Ook ik heb dat rapport natuurlijk gelezen, maar ik heb ook geconstateerd dat een aantal geïnterviewde korpschefs inmiddels ex-korpschefs zijn. Het beeld dat in het rapport "De blauwe bazen" wordt geschetst, geeft dus niet meer de actuele opvattingen van alle korpschefs weer. Daarom verwees ik zojuist naar de bezoeken die ik hier en daar breng. De geachte afgevaardigde van de SP-fractie verwees naar opvattingen van de korpschef in Flevoland, maar daar hoor ik dat soort geluiden niet. Het is overigens een goed bestuurlijk gebruik dat ik zaken doe met de korpsbeheerders en niet met de korpschefs. Volgens mij moeten wij dat in de bestuurlijke verhoudingen voorlopig vooral zo houden.

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

Het ging mij in dat proces in feite om twee doelstellingen. In de eerste plaats: zoek een moment waarop je een nieuw gevoel voor urgentie kunt creëren bij alle betrokken partners, in dit geval met name bij de politie, maar daarmee in het vervolgtraject ook bij de partners in de keten. In de tweede plaats ben ik het eens met de verkondigde stelling dat de overheid geen bedrijf is

en dat burgers geen klanten zijn. Die notie zit bij mij altijd heel scherp tussen de oren.

In bedrijfsmatige termen echter -- die kant zit er natuurlijk ook aan -- mag men op zichzelf van organisaties die overheidstaken uitvoeren, ook wel prestaties en het liefst meetbare prestaties verwachten, zeker nu de VBTB-systematiek in het hele overheidsbestaan is geïncorporeerd. Tot dusver heb ik dat nooit weersproken gehoord in deze Kamer.

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

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

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

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

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

Er zijn soms ook verantwoordelijkheden naar instanties gegaan die niet optimaal democratisch ingebed zijn. Ik

reken daar ook de politieregio's toe. Mede op grond van verschillende andere overwegingen durf ik te stellen dat daar wel degelijk een probleem ligt.

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

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

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

De minister zegt verder dat hij alle vertrouwen heeft in het korpsbeheer, de korpschefs en de politieorganisaties, maar tegelijkertijd zegt hij ook dat een aanscherping van zijn beheersbevoegdheid onvermijdelijk is. Uit die laatste opmerking moet ik toch wel afleiden dat u dat vertrouwen eigenlijk niet heeft?

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

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

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

Minister **Remkes**: Uw verbazing is onterecht, want ik heb nooit de behoefte gehad om mij tegen alle waarden van de sociaal-democratie af te zetten. Er zijn namelijk sociaal-

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

democratische waarden die uitstekend sporen met mijn opvattingen over liberalisme. Ik heb mij nooit aangetrokken gevoeld tot dergelijke overdreven vormen van polarisatie. Ik heb natuurlijk ook wel eens sterk gepolariseerd, maar dat deed ik vooral, omdat ik het soms wel leuk vind om even "politiek te matten".

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

Minister **Remkes**: Nee.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ik kom nu op de stelling die ik als volgt heb vertaald: minister De Graaf die de burgemeester wil

aankleden, en minister Remkes die de burgemeester wil uitkleden. Daar kwam het kort gezegd op neer. Ter relativering maak ik de volgende opmerking. Het gaat om de 25 burgemeesters die het korpsbeheer hebben, en over 450 burgemeesters praten wij dus niet. Wij moeten niet doen alsof hier de algemene positie van burgemeesters aan de orde is. Wat mij betreft is het evident dat die burgemeester -- één van die vier piketpalen -- gewoon het gezag over de politie houdt. Zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid zal wat mij en collega De Graaf betreft niet worden aangetast of uitgekled. Met permissie, maar ik zie de tegenstelling niet. Wij zullen er in het komende proces zorgvuldig mee omspringen.

De heer Schuyer heeft een vraag gesteld over ICT.

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

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

Ik ben er verheugd over dat ik onlangs met de korpsbeheerders overeenstemming heb bereikt over een aantal maatregelen op het terrein van de kosten, prioriteitsstelling en verdeling van de verantwoordelijkheden voor de sturing van ICT. Ook in deze organisatie moet, zoals in elke organisatie, een keuze worden gemaakt en moeten prioriteiten worden gesteld. Als men dat niet doet, loopt het budgettaire finaal uit de klauwen. Dat kunnen wij ons niet veroorloven. De vraag van de heer Schuyer was of het kabinet er een open oog heeft dat er via deze lijn ook slimmer en efficiënter kan worden gewerkt bij de politie. Het antwoord daarop is: ja.

In de bijdrage van de heer Van Thijn zat de suggestie dat het kabinet te veel aandacht aan repressie besteedt en te weinig aan preventie. Ik hecht eraan om nog eens te benadrukken dat er aandacht moet zijn voor de politiesterke. Er moet meer blauw op straat, maar het blauw moet ook meer op straat via ICT en het wegnemen

van het aantal administratieve werkzaamheden. Er moet opschaling van beheer in OM en bij de politieketen plaatsvinden. Daarnaast moet een nationale recherche worden gevormd.

Het betekenisvol aanpakken van de overlast door veelplegers is door mij en door de minister van Justitie onder andere in het Veiligheidsprogramma aangemerkt als topprioriteit. De heer Platvoet vroeg in hoeverre het kabinet een aantal aanbevelingen uit het rapport van de WRR onderschrijft. Veelplegers en geweldsmisdrijven zijn in de afgelopen jaren in toenemende mate zorgen gaan baren. Deze zaken hebben wat ons betreft een zeer hoge prioriteit. Daar zal de komende jaren dus veel aandacht aan moeten worden besteed.

De SP-fractie heeft enigszins zwart-wit denkend de vraag gesteld of detentie altijd een garantie is voor meer veiligheid. Dat is niet altijd zo. Dergelijke zwart-wit beelden kunnen er niet op worden nagehouden. Een ding weet ik wel: wij kunnen belangrijke winst boeken als wij de komende jaren in cijfermatige termen en in de veiligheidsbeleving, kijkende naar de aard van de criminaliteit in kwestie, belangrijke slagen maken in de aanpak van veelplegers en first offenders en als wij de delictgeoriënteerde benadering omzetten in een dadergeoriënteerde benadering. De veelplegers zijn overigens te onderscheiden in een aantal categorieën. Hier zal de komende tijd politiek-bestuurlijk veel aandacht naar uit gaan.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zei al in mijn eerste termijn dat er vijftientig jaar geleden weinig Nederlanders in de gevangenis zaten in vergelijking met andere Europese landen. Nu zijn dat er relatief veel. U wilt veelplegers aanpakken en first offenders. Dat is heel goed. Ik vraag mij wel af hoe het komt dat er steeds meer Nederlanders in de gevangenis belanden, maar Nederland niet veiliger wordt. Zijn wij Nederlanders slechter geworden? Zijn Amerikanen nog slechter? In Amerika zitten nog meer mensen in de gevangenis. Hoe verklaart de minister dat?

Minister **Remkes**: Ik heb om illusies weg te nemen aan het begin van mijn inleiding gewezen op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. De politiek moet de samenleving duidelijk maken dat nooit meer terug kan worden gegaan naar de jaren '50. Sindsdien hebben bepaalde ontwikkelingen de criminaliteit in verregaande mate bepaald. Zoals gezegd, heb ik niet de simpele notie dat de samenleving per definitie veiliger wordt naarmate er meer mensen worden opgesloten. Ik zal in economisch jargon vertalen wat ik bedoel: qua marginale opbrengsten kan er nog zeer veel gedaan worden aan de doelgroep veelplegers. Politiek-bestuurlijk en politieel-justitieel zal hier zeer veel aandacht aan moeten worden besteed.

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

vragen waarom de investeringen in de publieke sector achterblijven? Is dat niet de reden van de erosie van de sociale verbanden? Is uw kabinet daar niet verantwoordelijk voor?

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

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

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

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

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

Minister **Remkes**: In de prestatiecontracten is het thema veelplegers een belangrijke prioriteit. Het is daar een onderdeel van en dat is heel bewust gekozen, juist om in lijn met het veiligheidsprogramma, waarin veelplegers een belangrijke prioriteit hebben, die vertaalslag te maken. Dat proces is op dit moment bij het overgrote deel van de

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

korpsen gaande. Zonder te willen zeggen dat wie dan ook zich hiervoor op de borst kan slaan, constateer ik dat dit wel werkt. Dat is toch ook een beweging die je inzet in de richting van de korpsen. Een aantal korpsen hoefde daar trouwens niet van overtuigd te worden, want het zat er al behoorlijk tussen de oren.

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

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

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

Ik heb de inzet van de rijksoverheid en de lokale besturen genoemd. Vaak wordt, als gevolg van het ontstaan van onveiligheid, in de richting van de overheid gekeken en in het bijzonder naar de politie. Is dat in alle gevallen wel terecht?

De vraag naar politiezorg, naar zorg in het vervolg van de veiligheidsketen, lijkt in beginsel oneindig. Er kan dus nooit voor de volle 100% voldaan worden aan die vraag. Ook bij een toename van het huidige veiligheidsbudget zal er gekozen moeten worden! Wij moeten ons afvragen welke invloed de geschetste ontwikkelingen hebben op onze veiligheid, los van actuele incidenten. Wie dat doet, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de overheid nooit alléén de zorg voor veiligheid kan hebben en dat de politie altijd prioriteiten moet stellen, hoe moeilijk dat ook is uit te leggen. Men moet beseffen dat de politie het niet alleen kan, dat de veiligheidsketen het niet alleen kan en dat een klemmend beroep op de samenleving als geheel op zijn plaats is.

Naast de concrete acties zoals het realiseren van een reductie in criminaliteit en overlast en een doeltreffende en sluitende aanpak van bepaalde doelgroepen zoals veelplegers en risicojongeren, moeten

wij ons de volgende meer fundamentele vraag stellen. Hoe willen wij dat de samenleving over vijf jaar tegen de politie aankijkt? Welke processen moeten wij daarvoor doorlopen, wetende dat cultuurveranderingen een lange adem vergen? Richtinggevende trefwoorden voor de politie zijn daarbij wat mij betreft: zorgvuldig, voorkomend, gezaghebbend, respectvol, integer, waar nodig optredend en normhandhavend, verantwoording aflegend aan de samenleving, overheden, burgers en bedrijfsleven. Bij de beantwoording van deze vraag moeten wij ons ook realiseren dat door de samenleving de afgelopen jaren nogal wat zaken bij de politie over de schutting zijn gegooid. Ik wijs in dit verband op de sociaal-psychiatrische hulpverlening en op het hulp bieden als de huissleutels vergeten zijn. Het is nodig en onontkoombaar dat de burgers duidelijk gemaakt wordt wat zij wél en niet van de politie kunnen verwachten. In mijn ogen moet de politie ontlast worden van allerlei zorgtaken.

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

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

Veiligheid is dus méér dan blauw! Het is ook rood en wit, dus ook brandweer en rampenbestrijding. Uitgangspunt van mijn beleid is dat iedereen die in Nederland woont en werkt een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het veilig houden en veilig maken van ons land. Om die verantwoordelijkheid te kunnen invullen, moeten burgers, bedrijven en besturen zich in de eerste plaats bewust zijn van de mogelijke risico's die zij lopen of zelf veroorzaken.

Begin dit jaar is een veiligheidsbewustzijnsprogramma ingezet dat zich richt op het beïnvloeden van gedrag. Het eerste onderwerp dat aan de orde is, is brandveiligheid. Het Nationaal voorlichtingsprogramma brandveiligheid richt zich op bewustwording en op het nemen van eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandpreventie. De campagne hierover op de televisie is kort geleden van start gegaan.

Bewustzijn alleen is overigens niet voldoende. Branden, ongevallen en rampen zullen zich altijd blijven voordoen. Voor die situaties moeten besturen en hulpverleningsdiensten goed zijn voorbereid. Coördinatie en besluitvorming zijn bij rampen van levensbelang; die moeten dus goed zijn ingestudeerd. Dat gaat het beste als

de gebiedsindeling van de betrokken diensten overeenkomen. Die situatie zal met enkele uitzonderingen eind 2004 zijn bereikt.

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

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

Ik wil graag met u een stapje verder gaan in het denken over veiligheid en de vraag wat wij voor de zorg voor meer veiligheid moeten en kunnen doen. Nu de uitvoering van de veiligheidsprogramma's zoals "Naar een veiliger samenleving" en "Bewust veiliger" gaande is, is het van belang verder en breder te kijken. Wij leven in een samenleving waarin meerdere veiligheidsrisico's te identificeren zijn: naast overlast en criminaliteit ook dreiging van terrorisme, vervoer van gevaarlijke stoffen en wateroverlast als gevolg van extreme weersituaties, om maar enkele voorbeelden te noemen. Dat vergt een overheid die snel, duidelijk, krachtadig en consequent kan reageren op wat er gebeurt of staat te gebeuren. Regeren is in dat opzicht met recht vooruitzien. Dat vergt flexibiliteit en communicatie. De aanpak van potentiële onveiligheid vraagt om samenwerking en onderlinge samenhang.

De overheid is ook in dit opzicht niet alleen aan zet. Burger en bedrijf zijn dat evenzeer. Ook zij hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het borgen van de veiligheid in ons land. De in breder verband gevoerde discussie wat van de overheid en wat van de maatschappij mag worden verlangd, is op zijn plaats. Waar de grenzen van die verantwoordelijkheid worden bepaald en vastgelegd, moet dan natuurlijk duidelijk worden gemaakt. Ook moet duidelijk worden gemaakt wat niet wordt gedaan. De heren Van Heukelum en Schuyer hebben juist opmerkingen gemaakt over het verwachtingenmanagement. De heer Van Heukelum heeft gevraagd waar de kloof nu aan te wijten is. Dat staat nog los van het feit dat volgens mij ooit bij de keuze voor onze representatieve democratie willens en wetens is gekozen voor een kloof; ik kijk er maar wat simpel naar. Dat kun je vervolgens ook in heel negatieve termen beschrijven.

Verwachtingenmanagement in de richting van de samenleving is en hoort echter een belangrijke kern in het debat te zijn. De samenleving verwacht nu wel eens dat de overheid verzekeraar is van alle slechte risico's. Men gaat bungeejumpen, maar als het touwtje knapt, heeft de overheid het gedaan en mag de overheid daar verantwoordelijk voor gesteld worden. Daar horen dus veel scherpere lijnen in te worden getrokken. De overheid, maar ook de politieke bestuurders, dienen daarover veel actiever te communiceren.

De eigen verantwoordelijkheid van mensen heeft ook betrekking op de eigen verantwoordelijkheid van mensen in het publieke domein, als zij iets zien wat niet door de beugel kan. Ik zeg dit met een knipoog, mijnheer Schuyer. Daar kan dus ook bij horen dat burgers niet weglopen van fysieke ingrepen; proportioneel, zeker. Ik vind dat ook een verantwoordelijkheid voor politieke bestuurders. Het is een verantwoordelijkheid om aan de kaak te stellen dat wij in een samenleving van vrijblijvendheid terecht zijn gekomen waarbij men, als men dingen waarneemt, aan de kant gaat staan. Volgens mij liggen die verantwoordelijkheden net even anders en hebben die ook nooit anders gelegen. Het is vervolgens aan de afzender om daar zijn eigen terminologie bij te kiezen, maar de mensen begrijpen het wel.

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

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

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

Ik ben het met de minister eens dat de norm vrij snel gesteld is als wij daarover praten. Toch wil ik hem bij één ding wel de spiegel voorhouden en dat is het aspect van het verwijt.

Daar ging het om. Zodra er een verwijt is dat een ander dat niet heeft gedaan, kom je in een discussie die niet terecht is, denk ik.

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Minister **Remkes**: Dat zat er bij mij ook niet bij, kan ik u zeggen. Dat kon ook absoluut niet in de berichtgeving gelezen worden, als u die terughaalt. Ik ben ook de laatste die dat op die manier zou uitspreken, omdat ik mij de dilemma's die zich voordoen, heel goed kan voorstellen.

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

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

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

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

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

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

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

Vooruitzien betekent ook breder kijken.

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

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

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

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

Een volgende stap is dat de overheid waar mogelijk probeert om crisis te voorkomen en dat er tijdig en adequaat wordt opgetreden, als zich onverhoopt toch een crisis voordoet.

De samenleving is veranderd ten opzichte van vroeger. De overheidsprestaties krijgen in toenemende mate de aandacht van die samenleving en van beide Kamers van onze Staten-Generaal. Recente incidenten hebben aangetoond dat de risico's die de maatschappelijke orde bedreigen, anders zijn dan voorheen, dat rampen gecompliceerder zijn geworden, gezien de maatschappelijke effecten en dat zij steeds vaker uitmonden in crises.

Al deze ontwikkelingen vragen om bezinning op de samenwerking, de informatie-uitwisseling en de scenariovorming en om een meer presterend vermogen van de overheden in het kader van crisisbeheersing. De evaluatie van de crisisbeheersing die na een reeks van gebeurtenissen ter hand is genomen, heeft geleerd dat het publieke stelsel van crisisbeheersing aan herziening toe is. De kwaliteit van het stelsel wordt in grote mate bepaald door de aansluiting tussen de nationale en de decentrale organisatie. De organisatie en coördinatie van crisisbeheersing hebben op dit moment vaak een te vrijblijvend karakter. Dat beperkt de mogelijkheden tot nationale sturing. De horizontale samenwerking tussen departementen en de verticale sturingsrelaties naar provincies, gemeenten en andere instanties dienen daarom te worden versterkt.

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

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

Met dit in het achterhoofd vindt een bestuurlijke evaluatie van de AIVD plaats. De nieuwe uitdaging bij terrorismebestrijding plaatst ons voor nieuwe dilemma's. Dat geldt ook voor de aansluiting tussen de bevindingen van de AIVD in de uitoefening van zijn taken en die van het openbaar ministerie. Met name dat laatste levert

rechtstatelijke dilemma's op die in dit huis aan de orde zullen komen. Het gaat daarbij om het gebruik van de informatie van de AIVD in het strafrechtelijke traject. Het is reëel te veronderstellen dat dit aanleiding zal kunnen zijn om de bakens op het gebied van wetgeving te verzetten. Mijn collega van Justitie bij wie in dezen het voortouw ligt, werkt aan een voorstel.

De algemeen gevoelde wens voor meer zekerheid en veiligheid op dit terrein kan om meer activiteiten van de AIVD vragen. Een succes in het verstoren wordt dan minder snel een falen bij de rechtbank. Ook dat is van belang voor het veiligheidsgevoel van de burger. Eerder heb ik aan de overzijde aangegeven dat in dit verband naar mijn mening een meer activistische rol van de overheid noodzakelijk is, dat de informatiepositie van de daartoe aangewezen diensten moet worden verstevigd en dat ook in bestuurlijk opzicht geïntervenieerd moet worden waar dat nodig is.

De overheid, het bedrijfsleven en individuele burgers moeten hun eigen weerstandsvermogen dus vergroten omdat wij nu eenmaal niet meer leven in de wereld van voor 11 september 2001. Deze gedachte over de nieuwe vraagstukken inzake interne en externe veiligheid -- ofwel "homeland security" -- staan voor mij de komende tijd hoog op de politieke agenda.

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

De heer **Van Raak** (SP): Wij hebben die opmerking vaker gekregen. Bij al die liberale partijen in deze Kamer ontstaat een heel apart idee van solidariteit. Daarbij wordt vergeten dat je solidariteit met z'n allen moet doen en dat je solidariteit niet in je eentje kunt doen. Als wij als SP de solidariteit in Nederland in ons eentje zouden kunnen dragen, zou de samenleving er misschien wat beter uit zien. Ik refereer aan een partijgenoot van de minister, die, als ik het mij goed herinner, in 1969 -- dus nog voordat de vergoedingen van de overheid aan politieke partijen explosief toenamen; het was aan het begin van de periode waarin de partijfinanciering door de overheid ging toenemen -- zei: "Hoe hoger het bedrag wordt dat de overheid aan politieke partijen geeft, hoe minder de rechtvaardiging daarvoor is". Dat mechanisme is er de laatste jaren ingeslopen: er wordt telkens gezegd dat er geld bij moet, maar er wordt geen visie ontwikkeld op de functie van politieke partijen. Daar beschuldig ik de minister niet van, maar met name de politieke partijen. Vanuit die visie behoort het debat te beginnen; het behoort te eindigen met de financiën en niet andersom.

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

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

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

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

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

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

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

Tenslotte, mevrouw de voorzitter, nog een paar opmerkingen over het beeld dat kennelijk bij sommige geachte afgevaardigden -- o.a. de heer Van Thijn, maar ook de heer Van Raak -- bestaat over de bureaucratie bij de politie. Door de prestatieconvenanten zou die bureaucratie

enorm toenemen. De gegevens die in dat opzicht nodig zijn, leveren geen extra administratieve inspanningen voor de politie op. Veel gegevens worden volgens vooraf vastgestelde definities betrokken uit landelijke systemen die worden onderhouden door andere instanties dan de politiekorpsen. Gedacht kan worden aan gegevens van het openbaar ministerie, het Centraal Justitieel Incassobureau en de politiemonitor bevolking, een BZK-enquête. Uitzondering hierop vormen de gegevens die nodig waren voor de prestatiebekostiging over 2002, zoals in december 2003 bekend gemaakt. Omdat deze gegevens toen moesten worden betrokken van de 26 korpsen zelf, waren extra controleslagen nodig, zoals een accountantsverklaring en een audit op de informatievoorziening bij die korpsen. Dit gaf enige administratieve inspanning bij de korpsen in de vorm van een aanbiedingsbrief, een cijfermatige bijlage en een verantwoording over een bijdrage uit 2001. De bureaucratische last kan echter nooit tot nul worden gereduceerd, omdat zowel de korpsen als ikzelf in verband met onze verantwoording en bedrijfsprocessen aan bepaalde administratieve verplichtingen moeten voldoen. In dit opzicht verschilt deze sector niet van bijvoorbeeld de commerciële sector, waarin bij het jaarverslag een accountantsverklaring moet worden gevoegd. Ook wil ik niet onderbelicht laten dat er vanuit het parlement -- niet in de eerste plaats deze Kamer, maar die aan de overzijde -- nogal wat vragen worden gesteld die een verantwoordingstraject vergen.

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

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

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

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

Minister **Remkes**: Als het beheer dienstig is aan het beleid, wordt het een ander verhaal. Uitsluitend beheer vind ik niet interessant.

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

Minister **Remkes**: Door daar nu "ja" of "nee" op te antwoorden zou ik het zorgvuldige evaluatietraject

doorkruisen. Ik ben niet bereid om dat op dit moment te doen, juist uit respect voor het proces dat wij hebben ingezet. Er zijn dus nieuwe kansen voor de heer Van Thijn halverwege de zomer van 2005.

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

*N

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

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

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

De heer Platvoet maakte een opmerking die erop neerkwam dat het grotestedenbeleid van mijn voorganger, de heer Van Boxtel, is uitgemond in een grote bureaucratie, waarin vooral "topdown" wordt gewerkt. Hij suggereerde zelfs met zoveel woorden dat wij nu met de brokken van dat beleid zitten.

Ik bestrijd dat. Het grotestedenbeleid heeft vanaf de lancering in 1994/1995 tot en met heden een enorm positieve ontwikkeling doorgemaakt. In de eerste plaats omdat het de rijksoverheid heeft gedwongen het roer om te gooien waar voor die tijd niet werd samengewerkt en men niet op de hoogte was van elkaars inspanningen. In de tweede plaats ontstond er een goede rationele verhouding

tussen rijksoverheid en de grote steden: extra mogelijkheden, maar ook goede afspraken over wat daarvoor moet worden gedaan. Dat was een erkenning -- en dat is niet onbelangrijk -- van de specifieke problematiek waar grote steden mee kampen. Deze problematiek laat zich niet vergelijken met die van gemeenten die weliswaar buitengewoon belangrijk, maar kleiner in omvang zijn en waar zich niet in die mate cumulatie van problemen voordoet. In de laatste plaats heeft het grotestedenbeleid er tot op heden voor gezorgd dat in de steden ontokerd wordt gewerkt. In de steden spreekt men dan ook van een succesvolle GSB-aanpak.

De leden hoeven dit niet van mij aan te nemen, maar ik kan hen aanraden daarover nog eens met hun collega Lemstra te spreken. Hij kent het grotestedenbeleid op dit moment van binnenuit. Waarmee ik maar wil zeggen dat wij niet van voren af aan moeten beginnen en ook geen probleem hoeven op te ruimen. In tegendeel: wij gaan nu een stap verder. Wij gaan een stap verder door uitkeringen die nu nog apart aan gemeenten worden uitgekeerd, bijeen te brengen in drie brede doeluitkeringen. De vier grote steden zeiden mij bij mijn aantreden: breng die uitkeringen samen in maximaal vier brede doeluitkeringen. Ik ben blij dat het is gelukt om nog een stap verder te gaan. Ik geloof dat daarover grote tevredenheid heerst bij de steden.

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

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

Het kabinet realiseert zich terdege dat, hoewel wij een grotestedenbeleid voeren voor 30 grote steden, daar ook weer gradaties in aan te brengen zijn. De grootste steden in dit land kampen misschien met een bovenmaatse

cumulatie van problematiek. Dat heeft Rotterdam het kabinet enkele maanden geleden ook indringend laten zien met een plan van aanpak. Het kabinet heeft die handschoen opgepakt. In de richting van de heer Van Thijn zeg ik dat dit niet alleen geldt voor Rotterdam, maar wij beginnen met Rotterdam. Wij gaan bezien of wij voor de grootste steden in dit land bovenop het algemene grotestedenbeleid een aantal specifieke maatregelen kunnen nemen die tegemoet komen aan de urgentie die ook door het kabinet wordt gevoeld om de sociale vrede en samenhang in die steden te kunnen bewaren.

Dat gaat van volkshuisvestingsbeleid tot integratiebeleid. Daar hebben wij de Kamer een brief over geschreven. Ik hoop dat u het billijkt dat wij daarin alleen de procedure hebben beschreven. Het kabinet zal binnen twee maanden een inhoudelijke reactie op het plan van aanpak van Rotterdam aan de Kamers zenden.

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

Minister **De Graaf**: Dat is een vrij fundamentele vraag. Het Rijk zou in theorie al het beschikbare geld in het Gemeentefonds kunnen stoppen en zelf geen verantwoordelijkheid meer kunnen dragen voor de ontwikkeling van beleid in samenwerking met de lokale overheden onder het motto dat het een lokale verantwoordelijkheid betreft. Dat doen wij niet. Een groot gedeelte van de middelen zit overigens wel in het Gemeentefonds. Het Rijk stelt een deel van de middelen beschikbaar ten behoeve van bijzondere doelen waar ook een rijksverantwoordelijkheid mee is gemoeid. Dat betreft bijvoorbeeld jeugdbeleid, maatschappelijke opvang, veiligheid en volkshuisvesting.

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

maar gezien het tijdstip zal ik overstappen op andere onderwerpen.

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

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

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

zichzelf geen aanleiding tot een fundamentele verandering. Een verbetering kan wel worden doorgevoerd.

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

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

Minister **De Graaf** (D66): Ik wil niet in een woordenstrijd terechtkomen met de heer Platvoet. Zodra in Nederland burgemeesters direct kunnen worden gekozen, zal er een verschuiving optreden in de wel zeer indirecte wijze waarop de gemeenteraden thans invloed uitoefenen op de burgemeester. Volgens het indirecte stelsel valt de gemeenteraad een oordeel en oefent zij invloed uit op de benoeming van de burgemeester. Later worden de kiezers daar rechtstreeks toe in de gelegenheid gesteld. Als u bedoelt dat directe democratie inhoudt dat iedereen op het dorpsplein gaat staan en zegt hoe het inhoudelijk moet, heeft u daar gelijk in. Ik durf in ieder geval vast te houden aan de stelling dat een stelsel met een direct gekozen burgemeester een aanmerkelijk directere invloed van kiezers op de machtsuitoefening oplevert dan het stelsel dat wij thans kennen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In die redenering zou het ook een vorm van directe democratie zijn, als de Eerste Kamer voortaan direct gekozen zou worden en niet meer indirect?

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

Voorzitter. Naar mijn stellige opvatting en de opvatting van het kabinet staat de representatieve democratie onder druk door een grote afstand met burgers en een te gering vermogen tot maatschappelijke binding en tot daadwerkelijk gevoelde representatie. Dat is op zichzelf een ontwikkeling en een constatering die een zeker gevoel van urgentie teweegbrengen. Natuurlijk heeft dat ook te maken met de ontwikkeling in de samenleving zelf van de afgelopen decennia en die hoeft ik hier niet, denk ik, uitvoerig te bespreken. Een zich verder individualiserende samenleving heeft voor tal van nieuwe structuren gezorgd in die samenleving zelf: zie hoe bedrijven met hun producten omgaan, hoe alle mogelijke maatschappelijke

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

instellingen met hun cliënten of consumenten omgaan en hoe structuren in de samenleving -- kijkt u naar de media en de omroepen -- zich aanpassen aan moderne tijden. De grote vraag kan worden gesteld: is het dan ook niet zinvol dat de democratie zich aanpast aan die veranderingen in de samenleving? Daar zitten ook meer personalistische elementen in; daar kom ik zo meteen op terug.

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

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

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

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

borgen, maar de overheid kan niet elk geluk en ongeluk in de samenleving als het ware sturen. Dat is onmogelijk en de overheid en de politiek moeten dat ook durven zeggen. De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik ken een minister die de samenleving in het vooruitzicht stelt dat in deze kabinetsperiode de criminaliteit met 20% tot 25% zal zijn gereduceerd. Bedoelt u die minister ook als u deze relativerende opmerking maakt, minister De Graaf?

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

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

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

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

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

Een andere overheid betekent een herdefiniëring van taken en rollen van de overheid op tal van terreinen. Dat heeft collega Remkes zeer juist gezegd.

Het betekent niet in algemene zin een terugtrekkende overheid; dat misverstand wil ik wegnemen. Het betekent ook niet in algemene termen een alleen maar decentraliserende rijksoverheid. Het betekent wel dat de overheid en de politiek, dus niet alleen wij, maar ook u en de Tweede Kamer, op alle terreinen de vraag moeten stellen: is het een verantwoordelijkheid die het beste kan worden gelegd bij de rijksoverheid of bij andere overheden; is het een verantwoordelijkheid die aan maatschappelijke instellingen, individuele burgers of andere groeperingen kan worden overgelaten; wat is dan nog de verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid opdat in ieder geval publieke belangen worden geborgd? Dat hoeft u niet zelf te doen. U kunt er ook kaders voor stellen en vervolgens anderen de ruimte en verantwoordelijkheid geven.

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

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

Ik ben dankbaar voor de ondersteuning in generieke termen door een aantal woordvoerders van het

gedachtegoed van Andere overheid. Mevrouw Bemelmans was verheugd dat liberale ministers een gedachtegoed aanhingen dat zij in verband bracht met termen uit het christen-democratische politieke gedachtegoed. Dat recht gun ik de christen-democratische coalitiegenoot zeker, maar voor hetzelfde geld kan ik een sterke redenering opbouwen dat dit bij uitstek een sociaal-liberaal of gewoon liberaal gedachtegoed is, omdat het uitgaat van de verantwoordelijkheid en de vrije keuze van individuele burgers en de maatschappelijke organisaties die zij in vrijheid aangaan en omdat het ook uitgaat van vergroting van de zeggenschap van die individuele burgers.

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

Ik heb mij toch verbaasd over een aantal opmerkingen.

De heer Van Heukelum heeft over de modernisering van de overheid een aantal interessante opmerkingen gemaakt, maar ik kon zijn eloquente betoog niet altijd inhoudelijk volgen, vooral niet toen hij zei dat zijn fractie teleurgesteld was in deze minister en in de voorstellen en de analyse die hij op tafel heeft gelegd. Verderop in zijn betoog zegt de heer Van Heukelum overigens, gelukkig, dat hij wel een belangrijk deel van die analyse deelt. Mij is niet helder geworden wat precies de achtergrond en de oorzaak van die teleurstelling is. De VVD-fractie zegt met zoveel woorden dat het gaat om de output van de overheid, dus om de verbetering van de prestaties en de kwaliteit van de overheid. Dat is nu net een van de allerbelangrijkste thema's in het programma Andere overheid. Dat is ook een van de belangrijkste thema's in de analyse. Overigens hangt dit samen met het andere punt dat de heer Van Heukelum terecht heel belangrijk vindt, deregulering en het terugbrengen van lasten voor burgers. Ik meen daarom dat dit kabinet precies doet wat de VVD sterk propageert. Zo dacht ik het althans te hebben begrepen. Dat is namelijk een selectie van wat de overheid doet, de prestaties verbeteren, zich concentreren op datgene wat de rijksoverheid echt zelf moet doen en ervoor zorgen dat de burgers minder last hebben van overbodige en tegenstrijdige regelgeving en van administratieve lasten die te zwaar drukken.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Dat laatste is zeker het geval. Ik denk dat wij op een heleboel punten niet zoveel van elkaar verschillen. In mijn betoog ben ik uitgegaan van het probleem van de afstand tussen overheid en burger. Ik heb niet zoveel bezwaar tegen de voorstellen die de

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

minister doet in het kader van de moderne overheid. De minister spreekt echter bij de output van het politieke proces alleen maar over de deregulering. Daar zijn wij een groot voorstander van, maar er is te weinig aandacht voor een goede besluitvorming. Een van de problemen bij de afstand tussen burger en overheid -- ik gaf al even het voorbeeld van de Tabakswet -- is dat af en toe ridicule besluiten worden genomen. Daaraan werken helpt veel meer om de kloof tussen overheid en burger te verkleinen dan alleen maar zorgen voor een betere dienstverlening en een betere organisatie.

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

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

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

Voorzitter. Ik zei al bij implicatie dat het een groot misverstand is dat dit kabinet een nachtwakersstaat

zou voorstaan waarin de burger aan zijn lot zou worden overgelaten. Dat is onzin. Ik zou het een selecterende en presterende overheid willen noemen. De heer Schuyer heeft groot gelijk als hij opmerkt dat dit op een aantal onderdelen een sterke overheid betekent. Die sterke overheid zal er op vele onderdelen moeten zijn. Alleen een sterke overheid bepaalt vooraf waar ze wil optreden en waar niet. Als zij zelf optreedt bij de kerntaken waarover wordt gesproken, dan moet zij dat met volle inzet en gegarandeerde prestaties kunnen doen.

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

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

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

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

Mevrouw Bemelmans stelt dat het concept van zelfregulering en de bijbehorende verantwoordingsplicht van zelfregulerende organen moet zijn gestoeld op een visie op de kerntaken van de overheid, inclusief een definiëring van het algemeen belang. Dat ben ik met haar eens. Zij vraagt in dat verband naar een meer precieze definiëring van een aantal begrippen, zoals modernisering, en een duidelijke omschrijving van de civil society. Ik heb al gewezen op datgene wat daarover in het actieprogramma staat.

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

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

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

De kern van het betoog van mevrouw Bemelmans was de vraag naar een visie op wat publieke belangen moeten heten en wat de kerntaken van de overheid dienen

te zijn. Bij het begrip kerntaken gaat het om taken waarvoor de eindverantwoordelijkheid bij uitstek bij de overheid, in casu de rijksoverheid, is gelegd.

Van metatoezicht is sprake wanneer de overheid toezicht houdt op het toezicht dat door anderen wordt uitgeoefend en voor dat toezicht de kaders voorstelt. De overheid kan bijvoorbeeld private toezichtinstanties certificeren. Dat gebeurt nu ook al. Denkt u maar aan de APK. De overheid behoudt dan systeemverantwoordelijkheid voor een adequaat systeem van checks and balances. Zij kan daarbij gebruik maken van nieuwe instrumenten zoals certificering, kwaliteitscontracten, prestatievergelijking en dergelijke.

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

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

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

25% reductie van administratieve lasten is in tijd en zelfs in geld te waarden. Je kunt daar een systeem op zetten. De ministers van Economische Zaken en van Financiën hebben al in een vorige kabinetsperiode voor de reductie van de administratieve lasten van het bedrijfsleven zo'n model ontwikkeld. Het komt er simpelweg op neer dat als een burger een contact heeft met de overheid en er moeten formulieren worden ingevuld, die formulieren eerst moeten worden opgehaald en dan ingevuld en afgeleverd. Daar gaat tijd over heen. Je kunt daarvoor een norm nemen, bijvoorbeeld het minimumloon of een andere norm. Hoeveel tijd is een burger daarmee

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

kwijt? Is dat noodzakelijk? Hoe kan die tijd verminderd worden? Je kunt die tijd meetbaar verminderen door de regelgeving te vereenvoudigen, de procedures te vereenvoudigen, door regels die onzinnig zijn gebleken niet meer toe te passen en af te schaffen, maar ook door ICT. Door ICT kan de administratieve last, uitgedrukt in termen van tijd en geld enorm verminderen. Dat wordt dus bedoeld met administratieve lastenreductie. Deregulering kan daarbij een rol spelen, maar is niet hetzelfde.

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

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

Minister **De Graaf**: Ik zou het onjuist vinden om te zeggen dat als de rijksoverheid 25% minder administratieve lasten oplegt aan de burger dit 25% minder ambtenaren inhoudt. Die één-op-één-benadering is in ieder geval niet juist.

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

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

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

Minister **De Graaf**: Dat geldt ook voor het ministerie van collega Remkes en mij. Ook daar zitten nog wel een paar

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

De heer Van Heukelum vroeg naar de stand van zaken met betrekking tot de deregulerings- of ontbureaucratiseringstoets. Collega Donner en ik ontwikkelen die toets; daarover zult u te zijner tijd natuurlijk meer van ons vernemen.

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

In het programma "Modernisering overheid" wordt, zoals gezegd, natuurlijk ook aandacht besteed aan de taakanalyse. Daarna, in aansluiting daarop en als een logisch gevolg daarvan wordt ook aandacht besteed aan de organisatie van de rijksdienst. De heer Schuyer heeft daar een paar opmerkingen over gemaakt. Hij vroeg zich ook af of dat nog zal leiden tot een politiek testament. Ik acht mij in het algemeen veel te jong om in termen van "testament" te willen praten, niet alleen qua leeftijd, maar ook qua politieke toekomst. Ik zeg de heer Schuyer echter toe dat het op het punt van de politieke sturing -- bijvoorbeeld het punt van een kernkabinet en de rol van staatssecretarissen, waarover sommige partijen inmiddels vrij expliciete opvattingen hebben gedebeiteerd -- natuurlijk de bedoeling is dat de daarop betrekking hebbende visie, beslagen met concrete voorstellen, klaar is op het moment waarop een volgende verkiezing zich aandient en dus ook een volgende formatie kan plaatsvinden. Die visie is dan inclusief een concept van de organisatie van de rijksdienst. Dat concept kan te maken hebben met kwesties zoals het kerndepartement, samenvoegingen of juist een veel flexibeler organisatie van de rijksdienst. Ik denk dat de heer Schuyer dat bedoelt. Het is moeilijk voorstelbaar dat je halverwege de rit van een kabinet gaat zeggen: elke minister kijkt naar de andere en één van beiden is over drie dagen weg, want wij reduceren de omvang van het kabinet met de helft. Je kunt er echter wel voor zorgen dat de zaak bij de volgende formatie en informatie goed onderbouwd tot besluitvorming kan leiden en dat de Kamers en de regering er vervolgens over kunnen spreken. Dit soort grote beslissingen wordt immers altijd bij de formatie en informatie genomen.

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Het is uitdrukkelijk onze bedoeling om dat niet alleen in de boezem van de uitvoerende macht te houden, maar ook te delen met de Kamer, zodat het debat in alle hevigheid kan plaatsvinden.

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

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

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

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

velen over en dat geldt, wat mij betreft, dus ook voor de organisaties van overheidspersoneel.

Ik kom nu tot een aantal opmerkingen over de andere, misschien wat meer geprofileerde onderwerpen die onder het begrip "bestuurlijke vernieuwing" vallen. Ik heb in mijn inleiding reeds gepoogd om een verbinding te leggen tussen de modernisering van de overheid enerzijds en de meer in het oog springende onderdelen van de bestuurlijke vernieuwing anderzijds, zoals de gekozen burgemeester en wijziging van het kiesstelsel. Ik realiseer mij -- sommige leden hebben dat ook gezegd -- dat het debat in de Tweede Kamer over het kiesstelsel nog moet beginnen, want het eerste hoofdlijnen debat vindt pas over een paar weken plaats. Op het punt van de gekozen burgemeester is het debat op gang gekomen. Voor uw Kamer leidt dat natuurlijk tot een zekere terughoudendheid. Ook ik zal nu niet hier het hele debat gaan voeren, want het moment daarvoor is het moment waarop de wetgeving bij uw Kamer aanlandt. Het is natuurlijk ook mogelijk dat die wetgeving niet bij uw Kamer komt; dat heb ik niet helemaal zelf in de hand.

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

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

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

Bovendien is het volgens mij onjuist om de beheersbevoegdheid van die 25 korpsbeheerders centraal te stellen in de discussie over de positie van de burgemeester. Ik vraag mij namelijk af wat dit eigenlijk betekent voor die andere 450 burgemeesters. Zijn dat op dit moment soms beklagenswaardige figuren, omdat zij

geen korpsbeheerders zijn maar desondanks wel betrokken zijn bij het beheer? Zij spreken immers mee over het beheer en hebben ook zitting in een regionaal college. Ik zie vooralsnog dus niet in waarom de essentie van de positie van de gekozen burgemeester op het gebied van veiligheid gelegen is in het feit dat 25 van hen korpsbeheerder zijn.

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

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

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

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

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

De heer Van Thijn heeft gevraagd of het de bedoeling is dat er dit jaar onomkeerbare stappen worden gezet. Wat mij betreft is dat nog steeds de bedoeling. Niet voor niets voeren wij debatten in de Kamer en wordt het wetsontwerp deze zomer aangeboden aan de Raad van State. Dat was de afspraak en dat zal ook gebeuren. De heer Van Thijn meent ook dat de Tweede Kamer een

stokje heeft gestoken voor de invoering in 2006 van de gekozen burgemeester voor alle burgemeestersposten. Hij had het over "massaontslag", maar dat is in wezen hetzelfde. Ik formuleer het alleen positief. Ik heb groot respect voor het burgemeesterskorps, maar in het kader van de reductie van Defensiepersoneel, waar sprake is van het schrappen van 11.000 fte's, heb ik niet in termen van "massaontslag" horen spreken, laat staan dat de kranten daarmee openden. Zodra het gaat over de positie van een paar honderd burgemeesters -- hoe belangrijk ik die ook vind -- is er plotseling sprake van heel andere terminologie. Dat verrast mij af en toe en dat moet de heer Van Thijn mij maar vergeven.

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

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

De heren Van Thijn, Platvoet en Van Raak hebben gesproken over de positie van de gemeenteraad. De heer Van Thijn zei zelfs dat de positie van de gemeenteraad en die van wethouders onaangetast moet blijven. Daar past één relativerende opmerking bij. Ik geloof niet dat je de gekozen burgemeester een sterke gekozen burgemeester kunt laten zijn als je tegelijkertijd zegt: noch de raad noch wethouders mogen aan positie inboeten.

Met velen van u ben ik van mening dat de positie van de raad niet aan belang mag inboeten. Dat is niet de bedoeling. Dat betekent dat het primaat van de raad niet ter discussie staat en dat dit ook gewoon in de Grondwet kan blijven staan. Dat heeft te maken met het feit dat de raad in deze representatieve democratie is gekozen door vrijwel

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

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

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

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

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

Minister **De Graaf**: Ik bedoel dit niet onoprecht, maar wij hebben natuurlijk een en ander maal in diverse stukken die ook de Eerste Kamer hebben bereikt, aangegeven om welke redenen wij streven naar een gekozen burgemeester. Dit streven heeft niet alleen te maken met versterking van het democratische principe, maar ook met de slagvaardigheid van het bestuur en de positie van de burgemeester als de leidende bestuurder in een gemeente. U zult het mij niet euvel duiden als ik dat niet helemaal ga

uitspinnen. Het is een plus op de sterke gemeenteraad die wat mij betreft ook buitengewoon sterk kan blijven. Ik heb de indruk dat er ook aan de overzijde van het Binnenhof sterke steun bestaat voor het behoud van de sterke positie van de raad.

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

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

De heer Van Heukelum zei met betrekking tot beide voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing dat zijn partij er niet enthousiast over is en dat ook nooit is geweest. Hij concludeerde opnieuw dat de minister voor BVK de verkeerde ingangen koos. Ik zou tegen hem willen zeggen dat ik de discussies binnen de VVD niet voorziet en dat ik er niet bij betrokken ben, maar dat ik wel de indruk heb dat er in zijn partij inmiddels zeer veel verschillende opvattingen leven. Ik dacht ook dat een van zijn fractiegenoten lid is geweest van de commissie-Opstelten. Ik meen dat de heer Van Aartsen inmiddels heel radicale voorstellen heeft gedaan over het kiesstelsel. Ik concludeer dat het nog niet helemaal zeker is hoe er in zijn partij wordt gedacht. Ik kan wel een beetje afleiden uit zijn woorden hoe de VVD-fractie in de Eerste Kamer over dit onderwerp denkt.

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

Minister **De Graaf** (D66): Dan hoop ik maar dat de opmerking dat ik op deze fronten de verkeerde ingang kies, voornamelijk voor het verleden geldt en niet voor het heden of de toekomst.

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

Het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat in essentie buitengewoon belangrijk is en past bij de Nederlandse verhoudingen en de Nederlandse politieke traditie, moet worden aangevuld met een meer personalistisch element en een regionaal element. Dit is een van de noodzakelijke elementen in het

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

Ik ben het met de heer Schuyer eens dat stabiliteit van openbaar bestuur buitengewoon relevant is en dat die stabiliteit niet door een kiesstelsel mag worden doorbroken. Een kiesstelsel mag niet leiden tot chaos en instabiliteit. Ik ben ervan overtuigd dat het door het kabinet gepresenteerde kiesstelsel dit op generlei wijze doet. Het gaat namelijk uit van de huidige mechanismen die leiden tot representatie in de Kamer.

Daar verandert niets aan, als het gaat over partijen, aantallen partijen en aantallen zetels; dat principe blijft gewoon recht overeind. Het wordt alleen aangevuld met een extra stem voor de kiezer die met die tweede stem kan bepalen niet hoeveel mensen méér in de Kamer komen, maar welke personen op de zetels komen.

Ik geloof niet dat dit leidt tot een instabiliteit, maar ik zou zonder harde bewijzen ook niet durven stellen dat het tot een grotere stabiliteit leidt, want daarvoor moet je kiezen voor stelsels met een voorkeurstem of met een toegangsdrempel van bijvoorbeeld 5% zoals dit in Duitsland geldt. Daar zijn wij in Nederland nooit een voorstander van geweest, althans de laatste tientallen jaren

niet, omdat wij menen dat een kenmerk en ook een kleurrijk en zinvol kenmerk van het Nederlandse democratisch bestel is dat minderheden, ook wanneer zij niet zo vreselijk groot zijn, toch in de volksvertegenwoordiging gerepresenteerd kunnen worden, al is het maar met één persoon, zodat die stem ook in de volksvertegenwoordiging gehoord kan worden. Onze drempel ligt op het niveau van de kiesdeler en ik zie vooralsnog geen reden om dat te wijzigen.

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

De vergadering wordt van 22.22 uur tot 22.32 uur geschorst.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat op 3 februari 2003 respectievelijk op 13 februari 2004 de geannoteerde respectievelijk de aanvullende geannoteerde agenda met bijlagen is ontvangen van de JBZ-Raad van 19 februari aanstaande. De ontwerpbesluiten geagendeerd onder de nummers 2d, 2^e, B 1, B7 en B8 zijn daarbij als koninkrijkbindend aangemerkt.

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

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

Ik stel de Kamer voor, dit advies te volgen.

**

Aldus wordt besloten.

De **voorzitter**: Dan gaan wij nu verder met de begrotingsstaat BZK.

**

*N

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

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

Minister Remkes heeft bij mij een aantal gevoelens van onrust kunnen wegnemen. Met name de manier waarop hij de methodiek van de prestatiecontracten heeft ingevuld en aandacht heeft gegeven aan de kwalitatieve elementen in die contracten. Hij heeft gezegd zich ervan bewust te zijn dat de overheid geen bedrijf is.

Alles wat hij daaraan verbond, heeft mijn reserve op dat punt minder doen worden.

Hij heeft mijn fractie echter niet kunnen geruststellen met betrekking tot het zwaard van Damocles dat boven het politiebestedel hangt. Weliswaar heeft hij alles gedaan om mijlpalen te slaan en duidelijk te maken dat de lokale inbedding van de politie niet in gevaar is. Hij is echter een zeer geroutineerd politicus en het was heel duidelijk zijn hoofddoelstelling om alle opties open te houden tot aan de evaluatie. Ik vrees dat die evaluatie zal uitmonden in een voorstel om het beheer van de politie uiteindelijk te centraliseren, om niet te zeggen te nationaliseren. Zoals ik reeds heb gezegd in mijn eerste termijn, acht ik dat funest en bovendien in strijd met de moderniseringsagenda. In dit stadium zijn daarover nu genoeg woorden gewisseld.

Mijn tweede opmerking betreft het antwoord van minister De Graaf en van minister Remkes over het takenpakket van een eventueel te kiezen burgemeester. Minister De Graaf heeft gezegd dat die dossiers niet gekoppeld mogen worden, dat het autonome processen zijn.

Ook daar ben ik echter niet gerust op, omdat ik onze pappenheimers in het bestel zo langzamerhand ken. Ik vind het jammer dat minister De Graaf niet de geruststellende woorden heeft kunnen spreken dat zijn beleid erop gericht is om de gekozen burgemeester in de volle waardigheid van zijn politiefunctie te laten aantreden voorzover het de 25 korpsbeheerders betreft. Ik meen dat hierop maar een antwoord mogelijk is, namelijk dat mijn fractie zal overwegen om nadere voorstellen ter zake van de gekozen burgemeester pas te behandelen als de resultaten van de evaluatie van het politiebestedel bekend zijn. Ik nodig de minister uit om het zover niet te laten komen.

*N

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

Ik begrijp uit het antwoord van minister De Graaf dat er met het meenemen van het individu een liberale definitie wordt gegeven van civil society. Daarin gaan de liberale en de christen-democratische visies op deze thematiek van het middenveld wellicht uiteen. Ik weet dat er vanaf de jaren tachtig een herwaardering van het middenveld merkbaar is, ook bij andere politieke partijen. Er werd evenwel verschillend gedacht over de vraag wat dat betekende voor de inhoud van de resulterende gespreide verantwoordelijkheden.

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

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

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik wil beide ministers ook bedanken voor de uitgebreide beantwoording. De heer Remkes heeft zelfs drie thema's uitgebreid behandeld waarover geen vragen zijn gesteld, te weten de AIVD, de rampenbestrijding en het internationale terrorisme, waarvoor misschien nog meer dank. Wij zullen de onderwerpen bundelen om een discussie "to the point" te houden. Misschien kunnen wij die onderwerpen volgend jaar aan de orde stellen, want dan kunnen die teksten worden herhaald.

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

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

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

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

*N

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

Ik ga eerst in op de deregulering. Het was mij duidelijk dat 25% lastenverlichting een doelstelling van het kabinet was. De minister van Economische Zaken heeft dat zelfs vorige week nog correct aangegeven. Het is misschien een beetje flauw, maar ik heb toch iets meer willen zeggen met mijn verhaal van de 138.000 regels. Ik hoop dat het meer zal zijn dan alleen maar de administratieve lastendruk. Als wij de lades met wetsvoorstellen, de 138.000, afzetten tegen de regel dat

iedere Nederlander wordt geacht de wet te kennen, dan is dat een lachertje. Dat was het al, maar dat is nu helemaal het geval. Deze minister, die de deregulering coördineert, wil ik daarom oproepen om een vuist te maken, ook tegenover zijn medebewindslieden, en hun te vragen of dat niet een tikje minder kan. In dat verband heb ik ook de suggestie van Thomas Jefferson naar voren gehaald. Kunnen wij de samenleving niet eens belasten met wat minder regels dan nu?

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

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

*N

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

De minister van Binnenlandse Zaken wil ik vragen hoe het zit met het gemeentefonds. In de miljoenennota staat toch echt een verlaging van 13,8 mld in 2003 tot 12,2 mld in 2004.

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing verklaarde in een ochtendblad dat de vernieuwing naar zijn mening op schema lag. Bestuurlijke vernieuwing is niet alleen een wens van D66, maar van veel partijen, zo zei hij. Dat wil ik meteen geloven, maar wat is die bestuurlijke vernieuwing dan? Daar zijn de partijen het niet over eens. Er is nu een voorstel voor een echte D66-burgemeester en een echt D66-kiesstelsel. Er is kritiek in deze Kamer, van de heer Van Thijn, van de heer Van Heukelum in eerste instantie, van de heer Platvoet, van mijzelf en wellicht van anderen.

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

De minister van Binnenlandse Zaken vertelt ons dat hij onderzoek gaat doen naar de afdrachtsregelingen van politieke partijen en hoe deze zich verdragen met de zuiveringseed van Kamerleden. Ik voel mij aangesproken door het gezegde "onderzoekt alles en behoudt het goede". Ik kijk daarom met interesse uit naar de bevindingen van de minister, waarna wij en alle andere partijen onze goede afdrachtsregelingen kunnen behouden. Overigens heeft deze regeling al sedert de invoering van het algemeen kiesrecht in dit land bestaan. Mijn partij heeft deze traditie bij het aantreden in de lokale volksvertegenwoordiging in 1974 met graagte voortgezet.

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

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

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

De heer **Van Raak** (SP): Wij zijn er erg voor dat het ledental een grote rol speelt bij de financiering van

politieke partijen. Ik heb daarvoor als reden gegeven dat een van de taken van politieke partijen, naast de kandidaatstelling van volksvertegenwoordigers, is om mensen te enthousiasmeren en te betrekken bij de politiek.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is allemaal mooi, maar ik dacht dat u in eerste termijn een hartstochtelijk pleidooi hield tegen subsidiëring van politieke partijen.

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

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

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

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

*N

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

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

De minister voor BVK heeft over ICT opgemerkt dat hij begrip heeft voor de ontwikkeling van de vergrijzing. Ik ben met hem eens dat ICT voor deze groep een groot hulpmiddel kan zijn. Ik ben tot de opmerking gekomen door de ontwikkeling bij de NS. U moet eens proberen, een kaartje te kopen en dat aan ouderen uit te leggen. U moet ook eens bij de politie analyseren wat vervolgens aan fraude plaatsvindt doordat men de pincode

op die manier aftapt. Ik plaats dat in hetzelfde rijtje als de teloorgang van de conciërge op school en de conducteur op de tram. Het kopen van een kaartje is buitengewoon fraudegevoelig. Het is een uitdaging om maatregelen die heel sterk aan de overheid gekoppeld blijven, te zien als iets wat de onveiligheid stimuleert.

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

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

Over de stabiliteit van het kiesstelsel heeft de minister voor BVK het een en ander gezegd. Ik ben het met hem eens dat het huidige voorstel in ieder geval geen vermindering van stabiliteit tot gevolg heeft. Ik zou graag zien dat het wellicht ook iets aan die stabiliteit kan doen. Ik ben daartoe geïnspireerd door de oud-staatsraad Jan Vis, een van onze oud-collega's die zeer uitvoerig heeft duidelijk gemaakt dat het onrustige beeld dat ontstaat in het Nederlandse kiezersgedrag in onze constitutie leidt tot buitengewoon lange regeringsformaties. Ik wil het iets anders formuleren dan in eerste termijn. Het leidt tot zodanig lange regeringsformatie dat het wel eens onverantwoord is en onregeerbaarheid gedurende een half jaar of langer tot gevolg heeft. Dat zouden wij niet moeten willen.

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

*N

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

Dan de korpsbeheerder en de gekozen burgemeester. De heer Van Thijn noemt dat punt "het zwaard van Damocles" en is er niet gerust op. Het is niet mijn hoogste doelstelling om bij dit soort debatten in alle opzichten gerust te stellen, want er mag ook best wat reuring blijven; dat is helemaal niet zo erg. Mijn voorspelling is dat dat over dit thema ook de komende maanden ongetwijfeld zo blijft, tot het najaar van 2005; dan moeten er immers heldere conclusies getrokken zijn. Toch steek ik niet onder stoelen of banken dat bij mij een

gevoel van teleurstelling naar boven kwam toen ik zat te luisteren naar de sociaal-democraat Van Thijn. Zijn ook sociaal-democraten immers niet in deze wereld om voortdurend te zoeken naar het antwoord op de vraag of het niet beter kan? Daar is het proces van evaluatie nou precies voor bedoeld. Ik ga ervan uit dat voor de Tweede Kamer, maar zeker voor deze Kamer geldt dat er in de discussie eigenlijk geen dogma's mogen zijn. Wat is in het jaar waarin verschillende korpsen "tien jaar Politiewet" vieren, nou normaler dan even stilstaan bij deze vragen: wat was de situatie van toen, hoe heeft de samenleving zich ontwikkeld en was de toen gekozen oplossing ook voor de toekomstbestendigheid van het bestel wel het juiste antwoord? Daarbij komen ook deze vragen aan de orde: hoe functioneren de regionale colleges en wat is de democratische inbedding? De heer Platvoet zei dat het bedoeld is om het gat te vullen. Er zijn dus meerdere invalshoeken; dit is één invalshoek. Bij de evaluatie gaat het ook om de volgende vragen: wat is de effectiviteit en de productiviteit van het politiebesteding en hebben wij op het punt van de schaal wel de juiste maatvoering te pakken? Natuurlijk zijn er ook niet doorslaggevende, maar wel relevante ontwikkelingen in het openbaar bestuur, waaronder de gekozen burgemeester. Dat is relevante achtergrondmuziek. Op basis van dat type vragen zal die evaluatie dus gaan plaatsvinden.

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

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

Overigens zeg ik in de richting van de heer Schuyer, dat het niet nodig is om nog een derde minister op het departement van BZK te verzinnen. De minister die de pretentie heeft om enigszins over de veiligheid te gaan, is er al. Ook bepaalde coördinerende en toetsende activiteiten en bepaalde interventieactiviteiten staan op het ambtelijkste van deze minister. Coördinerende bevoegdheden vormen in ons staatsbestel -- het geldt voor college De Graaf, voor mij en voor ieder ander die in sommige opzichten coördinerende bevoegdheden heeft -- niet het meest ontwikkelde element, dus dat blijft soms enigszins zwemmen in stroop. Binnen dat soort beperkingen moeten daar wel handen en voeten aan gegeven worden en dat los je niet op door er nog weer iemand bij te verzinnen.

De heer **Schuyer** (D66): Dat heb ik ook helemaal niet voorgesteld. U hebt in uw eerste termijn iets aangeduid

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

over de absurditeit van detectiepoortjes in scholen. Die roepen eerder onveiligheid dan veiligheid op en het zou goed zijn als daar een eenheid van beleid van een minister op komt. Op dit ogenblik heeft de minister van OCW daar misschien geen héél andere gedachten over, maar in ieder geval heeft ze geen afstand genomen van de detectiepoortjes.

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

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

Daar ligt een belangrijk vraagstuk, dat wij overigens vandaag niet meer zullen oplossen, rondom de verhouding tussen markt, staat en maatschappelijk organisaties.

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

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

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

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

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

Bij de heer Van Raak was het beeld gerezen dat gemeenten 1,5 mld moeten inleveren. Ik heb dat beeld in eerste termijn weersproken. Als alles wordt verdisconteerd, komen wij in de komende jaren ongeveer op de nullijn uit. In de brief zal een nadere toelichting worden gegeven op het staatje in de begroting en mijn stelling dat het uiteindelijk op de nullijn zal uitkomen.

*N

Minister **De Graaf**: Mevrouw de voorzitter. Ik bedank de Kamer voor de in tweede termijn gemaakte opmerkingen. Het debat dat wij vandaag over de modernisering van de overheid en de bestuurlijke vernieuwing hebben gevoerd, heeft geleid tot verdieping van de standpunten van zowel de Kamer als van mij. Verder zijn er enkele misverstanden opgehelderd en dat is ook een van de redenen waarom wij dergelijke debatten houden.

Ik zou tegen de heer Van Heukelum willen zeggen dat er een kloof is tussen kiezer en gekozenen, maar niet per se tussen de VVD-fractie in deze Kamer en deze minister. Aan beide kanten van dat kloofje gloort een liberale horizon.

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

Ik ga niet in op de orde van deze Kamer en in welke volgorde zij wat behandelt. Ik maak alleen een opmerking naar aanleiding van de interruptie van de heer Platvoet met betrekking tot de grondwetsherzieningsvoorstellen die thans voor liggen en waarover mede op verzoek van deze Kamer advies is gevraagd aan de Raad van State. Ik meen dat de heer Jurgens daar een belangrijke rol in heeft gespeeld. Dat advies maakt vrij duidelijk dat het formeel niet onjuist is

dat een nieuwe Tweede Kamer het voorstel alsnog in behandeling neemt. Tevens maakt het advies duidelijk dat de norm toch moet zijn om zo snel mogelijk na samenkomst van de Kamers het grondwetsherzieningsvoorstel ook in tweede lezing te behandelen. Ook om constitutionele redenen wil ik graag aan die norm vasthouden. Als de Tweede Kamer dat doet, dan hoop ik dat ook de Eerste Kamer die norm volgt en niet om heel andere redenen dan in het wetsvoorstel zelf besloten liggen de behandeling opschort.

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

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

Ik kan in elk geval toezeggen dat deze vragen bij de ontwikkeling van dat nieuwe toezichtskader nadrukkelijk aan de orde komen.

De heer Platvoet geeft mij het voordeel van de twijfel. Daar dank ik hem voor. Het lijkt mij in het algemeen een goed uitgangspunt om mensen het voordeel van de twijfel te geven. Ik begrijp dat hij het met name baseert op mijn democratische gezindheid. Ik dank hem er in het bijzonder voor dat hij die niet in twijfel trekt.

De elementen transparantie, informatieverplichting en controle zullen zowel in het toezichtskader voor de civil society als in mijn nadere beschouwing over de civil society aan de orde komen. Er moet nader worden gesproken over het begrip "civil society". Er gaat heel veel in om. Scholen zijn bijvoorbeeld niet zomaar overheidsorganisaties. Universiteiten zijn grotendeels al privaatrechtelijk georganiseerd en hebben niet alleen maar een overheidstaak, zeker de bijzondere universiteiten niet. Dat zijn allemaal instellingen, net als ziekenhuizen en andere

zorginstellingen, die op de een of andere wijze de behartiging van een taak op zich nemen die niet alleen een pure privé-aangelegenheid is, maar waar ook een publieke kant aan zit. Die instellingen maken onderdeel uit van de civil society en zijn vaak sterk genoeg om meer verantwoordelijkheid te dragen dan wij hen de afgelopen decennia hebben gegeven. In dat geval zal ook, juist voor de verantwoordelijkheid en voor de verantwoording, goed in kaart moeten worden gebracht op welke manier de transparantie is verzekerd, de informatie voorhanden is en aan wie verantwoording wordt afgelegd.

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

De heer Van Heukelum heeft gesproken over het grote belang van deregulering. Ik schrik er niet per se van dat er 138.000 regelingen zijn. Ik zou evenzeer schrikken als dat aantal half zo groot zou zijn. Als het adagium is dat de burger de wet moet kennen, zou zelfs een enorme dereguleringsslag die uiteindelijk leidt tot nog maar 10.000 regelingen het nagenoeg onmogelijk maken dat welke burger dan ook de totale omvang van de overheidsregulering zou kunnen kennen. Dat is echter niet waar het echt om gaat. Het gaat erom dat overbodige en niet meer terzake doende regelgeving eruit gaat. Het ministerie van LNV schrapt bijvoorbeeld een aantal "dorghoutregels", regels die niet meer leven. Er moet ook vereenvoudiging van regelgeving plaatsvinden zodat de regelingen begrijpelijker zijn en ook effectiever kunnen worden toegepast, ook in de handhaving.

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

Het zou ook erg prettig zijn als wij iets zouden kunnen doen aan irriterende regels die niet per se overbodig zijn, maar wellicht wel omslachtig en ingewikkeld. Er moet wel worden geconstateerd dat, of wij het nu leuk vinden of niet, een groot deel van onze regelgeving een rechtstreeks gevolg is van Europese regelgeving.

Wat wij ons ambitieus en wel voornemen, wordt dus beperkt. Van veel regelgeving die de Ministerraad passeert, vragen collega Remkes en ik ons af of die nodig is en dan blijkt die een één op één vertaling te zijn van wat in Europa is afgesproken. Dit heeft het kabinet er overigens wel toe gebracht om deregulering en vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor burgers in Europees verband hoog op

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

de agenda te zetten tijdens ons voorzitterschap van de Europese Unie.

De heer Van Raak meent dat de voorstellen voor de gekozen burgemeester ongewoon veel kritiek hebben ontmoet. Ik kan niet ontkennen dat dit een boeiend discussieonderwerp is, maar ik had, eerlijk gezegd, niet anders verwacht gezien de geschiedenis van de discussie over de gekozen burgemeester. Ik realiseer mij dat wie verandering wil in Nederland, altijd weerstand krijgt. Dat is geen reden om die verandering te stoppen.

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

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

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

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

Ik begrijp dat de heer Schuyer zegt dat het mooi zou zijn als een nieuw kiesstelsel bijdroeg aan politieke stabiliteit. De heer Schuyer weet waarschijnlijk dat

bijvoorbeeld de lange duur van de machtsvorming, dus van de kabinetsformaties in Nederland niet per se afhankelijk is van het kiesstelsel. Los van het kiesstelsel ligt het ook aan de politiek of men zich aan afspraken en termijnen wil binden.

Dat echter daargelaten, als men zou vinden dat wij de machtsvorming voorop moeten stellen en dat wij dit als het ware vooraf moeten organiseren, dan praat je over een heel ander kiesstelsel. Immers, dan zet je het element van de meerderheidsvorming voorop en dat gaat, hoe je het ook wendt of keert, ten koste van het andere element dat wij in Nederland zo koesteren, namelijk het element van de zuivere evenredige vertegenwoordiging. Ik ben nog nooit een kiesstelsel tegengekomen waarin die beide belangen op een perfecte manier kunnen worden bediend. Wat dat betreft denk ik altijd aan hetgeen een voormalige Amsterdamse hoogleraar staatsrecht ooit tegen mij zei over kiesstelsels: elk kiesstelsel heeft zijn frustratie en je moet in het leven van frustraties durven wisselen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De voorzitter: Verlangt iemand aantekening?
**

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Mijn fractie kan instemmen met de vaststelling van de begrotingsstaat Binnenlandse Zaken en ook met de vaststelling van de begrotingsstaat Provinciefonds, maar helaas niet met de vaststelling van de begrotingsstaat Gemeentefonds, omdat de minister nog niet aan kan geven om welk bedrag het gaat. Daarom verzoekt mijn fractie om aantekening bij dat wetsvoorstel.

De voorzitter: De aanwezige leden van de fractie van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel 29.200-B te hebben kunnen verenigen.
**

Sluiting 23.34 uur