

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

*0: TK

*1: 2003-2004

*2: 40

*3: WordXP

*4: 40ste vergadering

*5: Dinsdag 14 september 2004

*6: 13.30 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, 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, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Kohnstamm, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindersma, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Tan, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Donner, minister van Justitie en de heer De Graaf, vice-minister-president, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

**

*N

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

Witteman en Meulenbelt, wegens ziekte;
Kox, wegens verblijf in Straatsburg.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen een tweetal beschikkingen van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal:

één, houdende de aanwijzing van de heer H.J. Ormel tot plaatsvervangend lid van de NATO Parlementaire Assemblée in plaats van de heer Eurlings;

één, houdende aanwijzing van mevrouw C.W.A. Jonker tot plaatsvervangend lid van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in plaats van de heer Kortenhorst.

Deze beschikkingen liggen op de griffie ter inzage. Ik stel voor, deze beschikkingen voor kennisgeving aan te nemen.

**

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: De overige 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 besloten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Op verzoek van de D66-fractie heb ik de volgende benoemingen in commissies gedaan:
de heer Schouw als plv. lid van het College van Senioren in de bestaande vacature;
de heer Schouw als plv. lid van vaste commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin in de bestaande vacature;
de heer Schuyer als plv. lid van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in de bestaande vacature;
de heer Schuyer als lid van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken in de bestaande vacature;
de heer Schuyer als plv. lid van de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking in de bestaande vacature;
de heer Schuyer als lid van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties in de bestaande vacature;
de heer Schouw als plv. lid van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties in plaats van de heer Schuyer;
de heer Engels als lid van de vaste commissie voor Justitie in de bestaande vacature;
de heer Engels als lid van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken in plaats van de heer Schuyer;
de heer Schuyer als plv. lid van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken in de bestaande vacature;
de heer Engels als plv. lid van de vaste commissie voor Onderwijs in plaats van de heer Schouw;
de heer Engels als plv. lid van de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs in plaats van de heer Schouw;
de heer Engels als plv. lid van de vaste commissie voor Cultuur in de bestaande vacature;
de heer Engels als lid van de vaste commissie voor Defensie in plaats van de heer Schouw;
de heer Schouw als plv. lid van de vaste commissie voor Defensie in plaats van de heer Schuyer;
de heer Engels als lid van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in plaats van de heer Schuyer;
de heer Engels als plv. lid van de vaste commissie voor Milieu in de bestaande vacature;
de heer Engels als plv. lid van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in plaats van de heer Schuyer;

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

de heer Engels als plv. lid van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit in plaats van de heer Schuyer;
de heer Schuyer als plv. lid van de vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid in bestaande vacature;
de heer Schouw als lid van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de bestaande vacature;
de heer Schuyer als plv. lid van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport in plaats van de heer Schouw;
de heer Engels als lid van de bijzondere commissie voor de JBZ-raad in de bestaande vacature;

Tenslotte deel ik de Kamer mee, dat ik de heer Engels heb aangewezen als voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-raad.

B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 met betrekking tot de plaats van levering van gas en elektriciteit (implementatie richtlijn gas en elektriciteit) (29522);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van de Hoge Colleges van Staat, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba (II) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29552);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken, vaststelling en wijziging van de begrotingsstaat van het kabinet der Koningin en vaststelling van de begrotingsstaat van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29553);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29554);

het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota). (29555);

het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de voorjaarsnota) (29556);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29557);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29558);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29559);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29560);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29561);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2003 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29562);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29563);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2004 (wijzigingen samenhangende met de Voorjaarsnota) (29564);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29567);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29568);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29569);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29570);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29571);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29604);

het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29609);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29610);

het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB)

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

voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (29611);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 2003 (slotwet) (29581);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van de hoge colleges van staat, het kabinet der Koningin, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba (II) voor het jaar 2003 (slotwet) (29582);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2003 (slotwet) (29583);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties voor het jaar 2003 (slotwet) (29584);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003 (slotwet) (29585);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003 (slotwet) (29586);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003 (slotwet) (29587);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2003 (slotwet) (29588);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2003 (slotwet) (29589);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2003 (slotwet) (29590);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2003 (slotwet) (29591);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003 (slotwet) (29592);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003 (slotwet) (29593);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2003 (slotwet) (29594);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2003 (slotwet) (29595);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2003 (slotwet) (29596);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2003 (slotwet) (29597);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2003 (slotwet) (29598);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2003 (slotwet) (29599);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2003 (slotwet) (29600);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2003 (slotwet) (29601);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2003 (slotwet) (29602);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2003 (slotwet) (29603);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2003 (slotwet) (29605);
- het wetsvoorstel Wijziging van de wet tot wijziging van de Vleeskeuringswet en de Warenwet inzake de heffing van retributies, de Vleeskeuringswet en de Wet op de economische delicten (29640).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom in dit huis.

**

*B

!DNA-onderzoek!

Aan de orde is de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De toepassing van DNA-onderzoek in strafzaken is al eerder vergeleken met een niet meer te stoppen voortrazende trein. DNA is in de rechtszaal beland door de stormachtige ontwikkeling van de moleculaire biologie begin jaren tachtig van de vorige eeuw uiteraard. De Engelsman Jeffreys introduceerde in 1985 als eerste de methode om uit sporen materiaal een DNA-vingerafdruk te maken. In 1987 werd de test min of meer routinematig ingezet in vooral de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. In Nederland vond de wettelijke introductie plaats bij de wet van 8 november 1993, dus nog maar net tien jaar geleden. Inmiddels is het onderhavige voorstel over DNA-onderzoek het vierde in successie. Dat illustreert de hoge vlucht die de toepassing van het processuele dwangmiddel DNA-onderzoek heeft genomen. Aanvankelijk als bewijsmateriaal in de rechtszaal, vervolgens als opsporingsmethode en thans, in het

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

voorliggende wetsvoorstel, tevens als middel tot preventie van toekomstig strafbaar gedrag.

De resultaten van de toepassing van DNA-onderzoek in het kader van de verzameling van bewijsmateriaal en als opsporingsmiddel waren in de afgelopen jaren af en toe indrukwekkend. Inmiddels zijn wij er ook van doordrongen dat DNA slechts een ondersteunende rol kan vervullen. Als bewijsmateriaal kan DNA-onderzoek ook weer niet alle gewicht in de schaal leggen. Het kan wel gegevens aandragen die tegen de verdachte pleiten, maar het kan nooit als sluitend en enig bewijs worden gebruikt. Wij weten inmiddels dat daders op verschillende wijzen op DNA-onderzoek kunnen anticiperen en kunnen proberen justitie en politie te misleiden door vreemd materiaal achter te laten op voorwerpen.

Als gezegd, wordt thans voorgesteld een nieuwe dimensie of doelstelling aan de toepassing van DNA-onderzoek in strafzaken toe te voegen. Eerdere wettelijke voorzieningen vonden hun plaats, een logische plaats in het Wetboek van Strafvordering. De nu voorgestelde uitbreiding wordt in een afzonderlijke Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden ondergebracht. Dit punt als zodanig, alsmede een aantal andere zaken die in de Tweede Kamer op 18 maart jl. al uitvoerig zijn bediscussieerd, laten wij vandaag rusten. Ik doel op zaken als de vraag bij welke strafbare feiten van veroordeelden DNA-onderzoek kan worden gelast, dus eigenlijk de vraag wanneer van een ernstig misdrijf kan worden gesproken en de vraag of de hoogte van de opgelegde straf in een concreet geval daarvoor niet maatgevend zou moeten zijn. Dat geldt ook voor de vraag of de bevoegdheid om het onderzoek te gelasten aan de officier van justitie moet worden toegekend zonder, zoals bij andere dwangmiddelen wél het geval is, tussenkomst van de rechter of de rechter-commissaris. Op al deze punten wijkt deze bijzonder ontwerpwet af van de regelingen die wij tot dusver in het Wetboek van Strafvordering kennen. Ook zullen wij niet stilstaan bij het op zichzelf ietwat merkwaardige gegeven dat voor diegenen die ná inwerkingtreding van de voorgestelde wet worden veroordeeld ook bij een voorwaardelijke veroordeling of een veroordeling tot een taakstraf DNA-onderzoek kan worden gelast, terwijl dit niet geldt voor degenen die vóór inwerkingtreding van de wet tot een dergelijke straf zijn veroordeeld. Hoewel wij het verweer van de regering tegenover het standpunt van het college van procureurs-generaal, dat het wetsvoorstel alleen toepassing zou dienen te vinden indien er sprake is van een onherroepelijke veroordeling zwak vinden, zullen wij ook daaraan thans voorbijgaan.

Graag zeg ik de regering dank voor de uitvoerige reactie op de vragen die door onze fracties in het voorlopig verslag zijn gesteld naar aanleiding van het artikel van de heer De Knijff in Justitiële Verkenningen nummer één van het lopende jaar. Ik kom er niet uitvoerig op terug. Thans moge ik volstaan met het van onze kant onderstrepen van de woorden van de minister in het debat in de Tweede Kamer op 18 maart jl, toen hij zei dat dit artikel nuttig en zinvol is geweest. Wij ontleen aan de memorie van antwoord aan deze Kamer het vertrouwen dat het artikel zijn uitwerking in de praktijk niet zal missen.

Bij een ander punt willen wij nog wel eens graag nadrukkelijk stilstaan. Dat is het feit, dat ons nog steeds niet goed helder is hoe het fenomeen DNA-onderzoek bij veroordeelden moet worden geduid. Het bijzondere van het voorliggende voorstel is toch dat er wordt afgestapt van een directe relatie tussen vergaring, vastlegging en opslag van DNA-gegevens met de opsporing en vervolging van een verdachte in een concreet geval. Het is géén bijkomende straf, géén maatregel en ook geen voorwaarde. De voor de hand liggende vraag is wat het dan wél is. Hoe meent men de bevoegdheid tot het aanwenden van dit middel ten opzichte van veroordeelden te moeten karakteriseren? Het is volgens de regering geen ordemaatregel. Ik ontleen dit aan de nota naar aanleiding van het verslag, pagina 6. Wij zouden kunnen spreken van preventiemaatregel, maar dan niet in penitentiaire zin te verstaan. De regering rept in de nota naar aanleiding van het verslag van “het vooraf zeker stellen van een potentieel opsporingsmiddel”.

Zo zou dus dit DNA-onderzoek bij veroordeelden moeten worden gekarakteriseerd. De conclusie zou dan dus moeten zijn dat het om een gewoon dwangmiddel in het kader van de opsporing gaat. Dat is echter niet juist in het licht van hetgeen ik zo-even opmerkte over het bijzondere karakter van dit voorstel, namelijk dat het niet op een concreet geval of een concrete verdachte betrekking hoeft te hebben. Systematisch beschouwd, blijft het in ieder geval in onze ogen een vreemde constructie. Het is geen straf of maatregel in penitentiaire zin en er is ook geen verdenking van een begaan strafbaar feit. Het middel dient ook niet alleen de berechting of vervolging van toekomstige strafbare feiten -- het preventieoogmerk -- maar moet aldus de toelichting evenzeer dienen ter opheldering van door de betrokkene in het verleden gepleegde strafbare feiten. Kortom, wij zouden in deze gedachtewisseling graag horen hoe de regering deze naar onze wijze van zien toch bijzondere figuur meent systematisch onder te kunnen brengen bij de bekende indeling van hetzij de sancties --straffen en maatregelen -- hetzij de strafprocessuele dwangmiddelen, nu het niet gaat om een sanctie en evenmin van een verdachte sprake is. Ik meen overigens de pragmatische argumentatie wel te begrijpen, namelijk dat dit onderzoek moet dienen als middel ter voorkoming van recidive op basis van een eerder voorgevallen strafbaar feit. In dat opzicht valt een parallel te trekken tussen opslag van DNA-gegevens en gegevens die ingevolge de wet Justitiële gegevens en de wet Politierregisters kunnen en mogen worden opgeslagen. Het gaat mij nu echter om de systematische onderbrenging van de bevoegdheid van het door de Officier van Justitie te gelasten DNA-onderzoek bij veroordeelden. Het meest voor de hand liggende zou ik vinden dat het om een bijkomende straf of maatregel gaat, echter het feit dat de rechter er niet aan te pas komt, stelt die redenering terzijde. Het blijft mijns inziens een vreemde figuur, die om een systematische inpassing vraagt. Het blijft vreemd dat bij veroordeelden van wie als verdachte in het vooronderzoek geen DNA-materiaal is afgenomen, ná veroordeling alsnog DNA-materiaal kan worden afgenomen en opgeslagen.

Een tweede punt betreft het feit dat ik allerminst gerust ben als het gaat om mogelijk toekomstig oneigenlijk gebruik of misbruik van de opgeslagen DNA-gegevens. De

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

memorie van antwoord tracht ons, naar aanleiding van vragen van de CDA- en de PvdA-fractie, gerust te stellen door erop te wijzen dat er waarborgen in de wet Bescherming persoonsgegevens zijn opgenomen. Op zichzelf is dat terecht en lijkt voor het moment afdoende, maar realiseren wij ons wel dat wanneer men op basis van deze wet eenmaal in de DNA-databank zit, men daar levenslang in blijft zitten? Artikel 10 wet Bescherming persoonsgegevens mag dan wel bepalen dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, maar recidivegevaar blijft in principe levenslang bestaan, mogelijk wel 60 tot 80 jaar. Zonder nu direct paranoïde beelden op te roepen, blijft wel de vraag wie nu serieus kan garanderen dat overheid noch derden, bijvoorbeeld verzekeraars, over zoveel jaren die beschikbare informatie niet oneigenlijk zullen aanwenden. De nodige alertheid blijft op dit punt geboden, lijkt mij, ook al weet ik dat thans artikel 15 van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken limitatief bepaalt aan welke functionarissen gegevens uit de DNA-databank mogen worden verstrekt.

In dit verband moge ik er nogmaals aan herinneren dat de ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing van DNA-onderzoek zich onvoorstelbaar snel voltrekken. Op 6 mei 2003 is in deze Kamer wetsvoorstel 28072 aanvaard, wat heeft geleid tot de wet van 8 mei 2003, Stb. 201. Toen ging het over DNA-onderzoek in verband met het vaststellen van uiterlijk waarneembare persoonskenmerken, iets wat ooit tot absoluut taboe was verklaard. In dit verband valt te bedenken dat het wetenschappelijk plafond met betrekking tot DNA nog lang niet bereikt lijkt te zijn. Uit celmateriaal zal wellicht steeds meer informatie over gezondheid of erfelijke eigenschappen kunnen worden vastgesteld. De risico's voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden daarmee steeds groter. Met het opslaan van het lichaamsmateriaal zelf, in plaats van het voor de huidige doeleinden toch toereikende profiel, lijkt de overheid op toekomstige mogelijke ontwikkelingen vooruit te lopen.

Voorzitter. Onze reserves hebben niet zozeer betrekking op de huidige formeelwettelijke regulering van het DNA-onderzoek in strafzaken als wel op de toepassing in de praktijk en op mogelijk misbruik buiten de sfeer van het strafrecht op termijn.

Ter afsluiting van mijn bijdrage aan deze gedachtewisseling in eerste termijn, wil ik de CDA- en de VVD-fractie graag bedanken voor de stukkenwisseling in het kader van de voorgenomen wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken, die op een aantal punten de nodige verheldering heeft gebracht.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel strekt in feite tot het versneld vullen van de DNA-databank. De centrale vraag die hierbij aan de orde is, betreft de grens die moet worden getrokken rondom de groep van personen die verplicht en zo nodig gedwongen kunnen worden om celmateriaal af te staan ten behoeve van DNA-onderzoek. Die begrenzing is een afgeleide van de beoordeling vanaf welk punt, zowel praktisch als

principiële bezien, de beoogde voordelen van het DNA-onderzoek voor het opsporings- en vervolgingsbeleid niet meer opwegen tegen de inherente inbreuk die daarvoor op bepaalde grondrechten moet worden gemaakt. De heer Holdijk memoreerde terecht dat die discussie over die afbakening de afgelopen jaren enkele malen in het parlement is gevoerd, er in concreto toe leidende dat die grens steeds verder is verlegd. Daardoor kan men zich afvragen of er ook een grens is aan het verleggen van de grens.

De begrenzing is tot nu toe gevonden door een relatie te leggen met het onderzoeksbelang in het kader van het vervolgingsbeleid van personen die in concreto verdacht worden van een ernstig misdrijf, maar de voorgestelde regeling verbreekt die dwingende band. Dat creëert op zich de noodzaak om op een andere wijze te komen tot een juiste omlijning van op te nemen personen. Die laat ik het maar doelgroep noemen, moet uiteraard worden gevonden binnen de categorie van personen die, gelet op concrete feiten of omstandigheden, strafrechtelijk relevant worden geacht. Vanuit een beoogd goed functioneren van de DNA-databank is het gewenst en wellicht zelfs verleidelijk om de nieuwe grens niet te nauw te trekken, maar daar tegenover staat de omstandigheid dat naarmate je ruimere criteria zou hanteren je het punt zou kunnen passeren waarbij het een en ander niet langer gewenst of aanvaardbaar is. Zie de in de schriftelijke stukken terzake gememoreerde afwegingen van een aan te tonen noodzaak in een democratische samenleving en voorts de in dat verband relevante beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat DNA-onderzoek slechts kan worden bevolen bij veroordeelden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, tenzij bij de veroordeling geen straf maar alleen een geldboete of financiële maatregel is opgelegd. Voor hen die reeds veroordeeld zijn voor inwerkingtreding van deze wet is in twee opzichten nog een verdere beperking aangebracht.

De CDA-fractie kan met deze afbakening instemmen. De aanvaarding van deze grens is zowel gestoeld op principiële als op praktische overwegingen. Bij het trekken van deze scheidslijn is van betekenis dat de daarin begrepen personen in beginsel door eigen toedoen behoren tot de groep van veroordeelden terzake van een ernstig strafbaar feit.

Voorts is van belang dat juist de opslag van DNA-profiel van deze categorie personen in beginsel het meeste kan bijdragen aan de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. De aldus getrokken grens sluit ook aan bij de structuur van het strafrechtelijke systeem. Het toelaten van voorlopige hechtenis bij bepaalde strafbare feiten zoals thans reeds in de wet neergelegd, impliceert immers een oordeel over de ernst van zo'n type feit. De gekozen indeling sluit ook aan bij de begrenzing zoals die tot nu toe ten aanzien van verdachten in het vooronderzoek wordt gehanteerd.

Door sommige personen is in de literatuur een pleidooi gehouden om de afname van DNA-materiaal te beperken tot veroordeelden van bepaalde ernstige

misdrijven en/of misdrijven waarvoor daadwerkelijk aan de betrokkenen een langere vrijheidsstraf is opgelegd. In een tijdschriftartikel werd gememoreerd dat voorlopige hechtenis immers al is toegelaten bij diefstal van een fiets, hetgeen de desbetreffende schrijver kennelijk zag als een vorm van kattenkwaad. In dit verband vallen mij de woorden in van een vroegere hoofdcommissaris die zei: "Kleine criminaliteit is diefstal van een fiets, grote criminaliteit is diefstal van mijn fiets." Een discussie rondom de ernst van diefstal van fietsen helpt ons niet verder.

Mijn fractie vindt de voorgestelde grens logisch en aanvaardbaar. Bij deze ruimere begrenzing van gevallen waarin gedwongen DNA-onderzoek kan plaatsvinden, hebben wij ook het feit betrokken dat de technische ontwikkeling rondom de afname van DNA ertoe geleid heeft dat in de praktijk slechts van een zeer beperkte inbreuk op de integriteit van het lichaam sprake is. Daarnaast is uiteraard van belang dat de voorgestelde regeling van verdere rechtswaarborgen is voorzien. Dat leidt er onder meer toe dat in bepaalde gevallen van afname, bewerking en/of behoud van DNA-profielen afgezien zal worden.

Ondanks bedoelde instemming van de CDA-fractie resteert er toch een enigszins "onbestemd" gevoel over het feit dat aldus bij de overheid voor langere termijn een bestand van gevoelige gegevens aanwezig is ten aanzien van alle personen in ons land die ooit veroordeeld zijn terzake van een ernstig misdrijf. Hoe men het ook wendt of keer, dat is geen neutraal feit. Acceptatie van deze situatie veronderstelt een vertrouwen in een blijvend goed functioneren, hetgeen tenslotte alleen gewaarborgd wordt door de democratie zelf. Een blijvend juist beheer van deze gegevens hangt daarmee van ons af!

Van de Raad van hoofdcommissarissen is een brief ontvangen, waarin deze stelt dat het vanuit doelmatigheidsoogpunt de voorkeur verdient dat bij iedere aangehouden verdachte van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, een DNA-profiel wordt afgenomen. Dat systeem zou ertoe leiden dat na veroordeling van de betrokkene reeds een DNA-profiel beschikbaar is. Dat heeft uiteraard ook als consequentie dat het DNA-profiel vernietigd moet worden indien verdachte vrijgesproken zou worden. Dat klinkt allemaal erg doelmatig en praktisch. Wat vindt de minister van die suggestie?

In dit wetsvoorstel is de officier van justitie aangewezen als degene die het bevel tot afname van celmateriaal zal moeten geven. Hij kan ook beslissen daarvan in bepaalde gevallen af te zien. Dat wordt in de stukken nader onderbouwd en gemotiveerd. De minister acht de officier van justitie de meest aangewezen persoon, aangezien die zowel de verdachte als de zaak waarvoor deze veroordeeld is, goed zou kennen. Houdt dit in dat in beginsel uitsluitend de officier die de zaak op de zitting heeft behandeld, het bevel tot al of niet afname van celmateriaal bij de veroordeelde kan geven?

In bepaalde gevallen kan van de afname van DNA-materiaal worden afgezien. De tekst van artikel 2, lid 1, sub b is middels amendement aan de overzijde gewijzigd. Die amendement is naar de indruk van mijn fractie geen verbetering ten opzichte van de oorspronkelijk

voorgestelde tekst. Het is vreemd dat thans de beslissing om geen DNA-materiaal af te nemen, alleen opgehangen kan worden aan "de aard van het misdrijf of de omstandigheden waaronder dit misdrijf is gepleegd."

Onze fractie heeft in dit verband enkele voorbeelden in het voorlopig verslag gegeven. Het is toch enigszins bizar om bijvoorbeeld DNA-materiaal af te willen nemen bij een veroordeelde die als gevolg van een dodelijke ziekte op sterven ligt. De beslissing daarvan af te zien, heeft niets te maken de twee voormelde criteria die thans in de wet zijn neergelegd, maar gewoon met het feit dat afname over het algemeen geen enkel redelijk doel meer zal dienen.

In de voorgestelde regeling is voorzien dat het celmateriaal en het daaruit verkregen DNA-profiel moeten worden vernietigd, zodra de veroordeling in eerste aanleg wordt gevolgd door een gerechtelijke uitspraak waardoor betrokkene niet langer valt binnen de hiervoor beschreven kring van personen die verplicht zijn aan DNA-onderzoek medewerking te verlenen. Hoe zal strikte nakoming van deze wettelijke verplichting verzekerd worden nu bij een recente WODC-studie naar het functioneren van de bestaande databank is gebleken dat de vernietigingsplicht die ook thans in bepaalde gevallen geldt, op één na in geen enkel van de onderzochte dossiers was nageleefd?

Wat is de reden dat in de DNA-databank niet alleen het DNA-profiel blijvend wordt opgeslagen doch ook het celmateriaal zelf? De heer Holdijk signaleerde dit ook. Wat is eigenlijk de rechtvaardiging om ook het celmateriaal zelf op te slaan nadat men daaraan het DNA-profiel reeds heeft ontleend?

Wij wachten met belangstelling de beantwoording van de minister af.

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Hoewel mijn fractie heeft afgezien van het plaatsen van opmerkingen in het verslag bij dit wetsvoorstel, heeft zij hierover nog wel de nodige kritische noten te kraken. Sterker nog, vooralsnog is mijn fractie er niet van overtuigd dat wij dit wetsvoorstel zouden moeten aannemen.

Wat is er bijzonder aan dit wetsvoorstel DNA-onderzoek veroordeelden? Het is bijzonder omdat in het strafprocesrecht dwangmiddelen alleen gebruikt worden indien er sprake is van verdenking van een concreet strafbaar feit. Dat principe wordt met dit wetsvoorstel verlaten, want de regering zegt DNA-onderzoek ook te willen inzetten om wellicht in de toekomst nog te plegen strafbare feiten van deze dader/verdachte te kunnen opsporen, vervolgen en berechten.

Op zichzelf kan dat een legitiem belang zijn, waarbij ik allereerst opmerk dat men het plegen van inbreuk op de lichamelijke integriteit zou moeten reserveren voor gevallen waarin een meer of minder concreet vermoeden bestaat dat de betrokkene zal gaan recidiveren en er bovendien sprake is van angst voor recidive in ernstige misdrijven. Ik hoor niet tot het schooltje dat fietsendiefstallen als een soort folklore wil aanmerken, maar om hier te spreken van een ernstig misdrijf, lijkt mij overdreven. Ik denk, ook gezien het kostenaspect van DNA-onderzoek, dat het verstandig is

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

om dat voornamelijk te bestemmen voor vervolging en voorkoming van ernstige misdrijven. Dat element mis ik in dit wetsvoorstel.

Ik zou in dit verband nog graag een nadere toelichting willen over artikel 2, lid 1, sub b, de uitzondering op grond waarvan de officier van justitie kan afzien van afname van celmateriaal. Die uitzondering is anders geformuleerd dan mijn fractie dat zou willen zien. Mijn fractie zou als hoofdregel willen zien: afname van celmateriaal ja, mits dat dienstig is aan de voorkoming van toekomstige ernstige misdrijven. Daarbij zou dan sprake moeten zijn van een concrete verwachting van recidive in de toekomst. Die twee elementen – ernstige misdrijven en concrete verwachting van recidive – mis ik in het wetsvoorstel.

Verder wil ik graag een nadere toelichting van de minister op de afbakening van de doelgroep. De heer Holdijk heeft daarover ook het een en ander gezegd. Het is toch raar dat vanaf de invoering van deze wet DNA-materiaal zal worden afgenomen van personen die veroordeeld zijn tot een taakstraf of tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf en dat dit niet gebeurt bij degenen die voorheen reeds veroordeeld zijn. Sterker nog, er zal ook geen DNA-onderzoek worden verricht op personen die in het verleden tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld en die hebben uitgezet.

Op vragen van de Tweede Kamer zegt de minister in eerste instantie iets over het EVRM. Dat zou hem tot die tweedeling verplichten. Dat lijkt mij onnavolgbaar, maar in tweede instantie komt de minister met een praktisch argument: dan moet je met een busje alle betrokkenen langs en ze vragen om hun DNA-materiaal af te staan. Dat zou allemaal maar gedoe opleveren en kostbaar zijn. Daarom moesten wij dat maar niet doen. Dat argument is op zichzelf begrijpelijk, maar het relativeert het belang van dit wetsvoorstel in ernstige mate. Als je namelijk de databanken graag met DNA-materiaal van mensen die met justitie in aanraking zijn geweest vult, dan zou je die moeite moeten willen doen, omdat anders het belang dat je met het wetsvoorstel wilt behartigen minimaal is. Graag krijg ik op dit punt een toelichting van de minister.

Vervolgens wil ik iets zeggen over het vraagstuk van de resocialisatie. Dat is van twee kanten benaderd. De regering zegt dat het van belang is dat van veroordeelden DNA wordt afgenomen, want dat prent ze in dat we ze op de korrel hebben. Daardoor zouden zij minder snel in herhaling vervallen. De andere school zegt: als je veroordeelden als potentiële nieuwe daders benadert, is dat nadelig voor hun resocialisatie. Ik meen dat beide visies tekortschieten. De visie van de regering heeft naar mijn mening het gevaar in zich dat personen die weten dat hun DNA is opgeslagen en hun profiel is neergelegd bij de DNA-profielenbank, eerder in de verleiding komen om opnieuw een delict te plegen, maar dan met het bewerkstelligen van een contaminatie van DNA-sporen. Zij kunnen dat doen door DNA-materiaal van anderen neer te leggen. Naarmate de profielenbank bij het NFI beter is gevuld, is het gevaar van contaminatie niet alleen groter, in die zin dat de opsporing wordt gefrustreerd, maar treedt ook een ander gevaar op en wel in die zin dat mogelijk onschuldigen, mensen van wie celmateriaal op de plaats van het delict wordt aangetroffen, als schuldigen worden

aangemerkt. Naarmate van meer personen DNA bekend is, is het gevaar groter dat er ook een match optreedt met materiaal van iemand die niets met het delict in kwestie te maken heeft.

Voorzitter. Mijn laatste opmerking sluit aan bij een opmerking van de heer Holdijk. Ook ik vermag niet te begrijpen waarom het noodzakelijk is om niet alleen het profiel, maar ook het materiaal, van een veroordeelde te bewaren. Dat zou, naar ik heb begrepen, tot sint juttemis in de diepvriezer van het NFI moeten blijven. Het lijkt mij dat wij de Wet op de bescherming persoonsgegevens moeten volgen. Zij zegt: je mag persoonsgegevens alleen maar voor een bepaald doel bewaren en zo lang als dat doel relevant is. Bij de profielen kan ik mij daar tot op zekere hoogte iets bij voorstellen, al gelden daarbij de kanttekeningen die ik gemaakt heb. Wat het opslaan van celmateriaal betreft: daar kan ik mij in dit verband niets bij voorstellen. Ik verzoek de minister daarom in het licht van de Wet op de bescherming van persoonsgegevens nog eens in te gaan op de vraag waarom het noodzakelijk is om, als eenmaal het profiel is getrokken, toch het celmateriaal te blijven bewaren en om dat te doen zolang de betrokkene in leven blijft.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de gedegen beantwoording op de schriftelijke inbreng van deze Kamer. Zoals de heer Holdijk terecht opmerkte is dank verschuldigd aan de collega's van het CDA en de VVD. Zij zijn ingegaan op het ontwerpbesluit. Dit bood ons de gelegenheid om de antwoorden in de beschouwing te betrekken.

Het aantal wetsvoorstellen op dit terrein is schrikbarend hoog. In 1994 begonnen wij met de ontwikkeling ervan. Vervolgens verschenen wetsvoorstellen in 1995, 2001, 2003 en 2004. Blijkbaar is dit een terrein waarop men voortdurend tot nieuwe wetswijziging moet komen. Aan de ene kant hangt dit samen met de ontwikkeling van de techniek. Het hoeft echter niet zo erg te zijn als de heer Ferdi Schrooten in de Haagsche Courant over Engeland schreef, het land van big brother. Hij citeert de woorden van de mijnheer van het Hoofd fysiek bewijs van de nationale politiefaculteit in Bramshill. Die mijnheer zegt: Hoe klein een spoor ook is, de kans dat het wordt gevonden groeit. Hij denkt aan chemische sporen en aan detectoren die voor het oog onzichtbare sporen van bloed of sperma oppikken en direct analyseren. Mogelijk komen er zelfs geurdetectoren, een vurige wens in opsporingsland. In de strijd tegen het terrorisme is ook het voorstel gedaan om stukjes haar van reizigers op luchthavens af te nemen. Die verraden waar iemand de afgelopen maanden is geweest, zegt deze deskundige. Hij legt verder uit hoe resten van zand en steen zich nestelen in botten, tanden en haren van mensen. Zand uit een bepaald gebied, bijvoorbeeld uit Afghanistan, is zeer typisch qua samenstelling. Zo kun je zien of reizigers wellicht in een trainingskamp voor terroristen zijn geweest. Ik kan mij voorstellen dat de kop boven dit artikel luidt: Het land van big brother, maar dit soort beschrijvingen is natuurlijk niet ondienstig om een idee te

krijgen van de potentiële mogelijkheden van bepaalde nieuwe vondsten op het gebied van de biologie.

Zoals gezegd zijn wij pas sinds 1994 met wetgeving op dit gebied bezig. Wij zijn wat dat betreft zeer bescheiden. Collega's in mijn fractie zeggen: je moet ook weer niet al te veel vertrouwen hebben in de ontwikkeling van de techniek. Als er echter bij de politie een nieuw middel wordt gevonden om boeven te pakken, stijgt daar terecht een hoera op. Tegelijk zijn er bij het DNA-onderzoek veel onzekerheden. Mevrouw De Wolff sprak in dit verband al over het gevaar van contaminatie bij de databanken. Er zijn dus veel nieuwe mogelijkheden, maar er zijn ook gevaren. De methodiek is bovendien kwetsbaar en voorshands kostbaar. De automatische analyses van de detectoren waarover in het verslagje van 15 mei van dit jaar dat ik citeerde wordt gesproken, zijn er nog niet, maar zij kunnen er komen. Dus de ontwikkeling van de techniek kan leiden tot weer nieuwe wetgeving.

Daarnaast is er de praktijk. De heer Wagemakers citeerde al uit de brief van de Raad van hoofdcommissarissen van 10 september. Zij hebben ook ontdekt dat de Eerste Kamer bestaat. Dat siert ze. Zij zeggen in hun brief: neem dit wetsvoorstel vooral aan, maar denk erom dat de administratieve last die eruit voortvloeit van dien aard is dat misschien een nadere wijziging noodzakelijk is. Met de heer Wagemakers vraag ik de minister om daarop in te gaan en ons ter zake in te lichten.

De omvang van de databank in Nederland is te vinden op de webplek dnasporen.nl. Ik kan iedereen aanraden die plek te bezoeken. De landelijke werkgroep op dit terrein is ingesteld door de minister van Justitie en op hun zojuist genoemde webplek staat buitengewoon veel informatie. Ik noem ook de publicatie van bijvoorbeeld de heer De Knijff van het Nederlands Forensisch Instituut. Dit product heeft de heer Holdijk de minister voorgelegd. De minister wordt op die manier gedwongen de heldere en kritische vragen van zijn eigen mensen in het openbaar te beantwoorden. Ik vind dat uitstekend. Dit is zeer goed voor het openbare debat. Op de webplek staan dus de gegevens waarover wij hier spreken. Ik vind het uitstekend dat het volk op deze manier wordt ingelicht. Het is dus niet een zaak die zich op de achtergrond afspeelt. Het is geen alchemie van de specialisten, maar iets waarover men opening van zaken wil geven via de landelijke projectgroep.

Uit de statistieken bleek dat een jaar geleden, toen de vorige wet net was aangenomen, het in Nederland nog ging om 2500 mensen waarvan het profiel in de databank zat. Dat aantal is in één jaar gegroeid tot 5.000, een verdubbeling. Dat is ongeveer 0,6% van de bevolking. Volgens het stukje uit de Haagsche Courant dat ik citeerde zijn in Engeland 2,2 mln mensen in het systeem opgenomen, dat is 3,7% van de bevolking. Hoe gemakkelijker de techniek wordt om de gegevens in de databank onder te brengen en te analyseren, hoe minder kostbaar het wordt en hoe groter deze getallen zullen worden.

Waar ligt de grens? Over die vraag heeft de heer Wagemakers ook al gesproken. In het schriftelijke verslag heb ik hierover iets gezegd. Je gaat de groep veroordeelden

DNA-sporen afnemen voor het maken van een DNA-profiel.

Dat doe je omdat je zegt dat mensen die al een keer een misdaad gepleegd hebben, een grotere kans maken dan hun medeburgers om dat nog eens te doen. Ik denk dat dit redelijkerwijze is vast te stellen. Die redenering kan ik echter ook toepassen op andere groepen waarvan statistisch is komen vast te staan dat die een grotere kans maken om misdaden te plegen. Ik gaf net al het merkwaardige voorbeeld van de vraag of luchtreizigers uit Afghanistan in dat deel van Afghanistan zijn geweest waar die trainingskampen zijn. Ook kan van een bepaalde groep migranten komen vast te staan dat zij op significante wijze een hoger aantal ernstige geweldsdelicten plegen dan anderen. En waarom zou je dan niet bij die hele groep migranten DNA-onderzoek kunnen doen om te bekijken of zij in de databank passen? Dit is niet iets wat ik bepleit, maar ik probeer aan te geven dat het de vraag is waar de grens ligt. Immers, als je eenmaal een groep mensen aanwijst bij wie je, bijvoorbeeld omdat je denkt dat die mogelijkerwijze opnieuw in de fout gaan, DNA-materiaal wilt afnemen, dan kun je ook andere groepen gaan aanwijzen. Of is dat niet het geval?

De heer **Wagemakers** (CDA): Mij dunkt dat er toch minstens één relevant verschil is. Dit betreft het feit dat de veroordeelden zelf een daad hebben gesteld waardoor zij zijn gaan behoren tot de categorie waarvan het materiaal wordt afgenomen. Dat is bij de categorieën die u omschrijft, in het geheel niet het geval.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb u dat horen zeggen, maar dat is een willekeurig criterium dat de minister heeft ingebracht en dat hier prachtig bij past. Als ik evenwel een groep mensen zou aantreffen -- ik hoop natuurlijk van niet -- van wie duidelijk is dat een significant hoger aantal dan van andere groepen bepaalde ernstige misdaden pleegt, dan zie ik geen reden om, als je eenmaal de eerste stap hebt gezet, een volgende keer te zeggen dat die groep in het belang van de samenleving DNA-materiaal moet afgeven opdat deze geweldsdelicten kunnen worden opgelost. Nogmaals, ik ben daar niet voor. Ik zeg alleen dat je, als die eerste stap eenmaal is gezet, dan sneller tot volgende stappen kunt komen.

Dan kom je bij de vraag die de heer Holdijk scherpzinnig heeft vastgelegd door te zeggen dat wij het directe opsporingsbelang hebben verlaten bij deze verzameling van gegevens over veroordeelden -- zij zijn immers al veroordeeld -- en dat wij het concrete recidivegevaar ook niet als criterium hebben gebruikt en dat het dus de vraag is waar dit past in het strafrechtelijke systeem. In de memorie van toelichting staat dat uit de zaak-Jamil en de zaak-Welch -- dat zijn plukze-misdrijven -- een aantal criteria is gedestilleerd waaraan de sanctiemiddelen moeten voldoen. Een daarvan is categorisering van de sanctie. Dat is hier echter niet gebeurd. Wat dat betreft, sluit ik mij dus aan bij de vraag van de heer Holdijk. De minister zegt dat hier sprake is van een geheel eigensoortige kwestie. De vraag is of het verzamelen van gegevens ingevolge de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel is

toegestaan, als daarmee inbreuk wordt gepleegd op de lichamelijke integriteit.

Tot zo ver ging het over het opsporingsonderzoek. Een zelfstandige vraag is of je DNA kunt gebruiken voor identificatie. Volgens mij wordt het dan nog moeilijker. Wij kunnen iemand wel dwingen om zijn vingerafdruk af te geven, wij kunnen een irisscan maken en wij kunnen de kleur van iemands haar, zijn of haar geslacht, zijn of haar leeftijd en dergelijke vaststellen. Als wij al die biometrische kenmerken mogen vaststellen, is het de vraag waarom wij aan de hand van een in de cel gevonden haar van betrokkene niet ook het biometrische profiel mogen vaststellen en die persoon niet langs die weg op de identificatielijst mogen zetten. Waar is dus de grens tussen het verzamelen van biometrische gegevens van iemand en het vastleggen van zijn DNA-profiel?

Het zijn allemaal buitengewoon moeilijke vraagstukken. Ik herhaal dat ik de minister erkentelijk ben voor de gedegen manier waarop hij gepoogd heeft om daar een antwoord op te geven. Ik maak daaruit op dat die antwoorden nog niet zo eenvoudig zijn. Wij moeten buitengewoon waakzaam zijn voor de gevaren die mevrouw De Wolff, maar ook anderen hebben genoemd. In de aard van het systeem zitten echter geen natuurlijk remmen die aangegeven waar de grens ligt. De minister heeft ook in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer gezegd dat hij niet voor de toekomst kan aangeven waar de grens ligt. Dat ligt in de aard van deze materie, maar dat betekent wel dat je bij elke verdere uitbreiding van de mogelijkheid van het gebruik van dit materiaal buitengewoon kritisch moet bekijken of je op een gegeven moment niet toch een grens overschrijdt. Naar de mening van mijn fractie is dat nu niet het geval. Als je evenwel vindt dat veroordeelden allemaal in een databank mogen, dan kan ik mij voorstellen dat er andere groepen opkomen -- ik heb daar voorbeelden van gegeven -- waarbij je, ook al zijn zij net als de veroordeelden niet willekeurig gekozen, ook gegevens wilt afnemen. Dat is nu niet aan de orde. Je moet er echter voor oppassen dat je een maatregel niet afkeurt, omdat die potentieel op een verkeerde manier gebruikt kan worden. Mijn fractie vindt wel dat wij heel waakzaam moeten zijn. Om die reden heb ik de minister ook geprezen voor zijn gedegen beantwoording. De toonzetting daarvan gaf ook blijk van die waakzaamheid. Mijn fractie heeft daar met genoeg kennis van genomen.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie is er verheugd over dat dit wetsvoorstel thans hier voorligt. Bij de behandeling van vorige strafrechtelijke wetsvoorstellen inzake het afnemen van DNA-materiaal hebben wij de minister op dit punt steeds gesteund, al hebben wij toen wel aangekaart dat het volgens ons op een aantal punten wat verder had mogen gaan. Ik kom daar nog op terug. Wij praten nu over de verruiming van de mogelijkheden om DNA ook af te nemen bij veroordeelden. Dit wetsvoorstel voorziet in dat verband in een dringende behoefte. Ik voeg daar wel aan toe dat wij een beetje bezorgd zijn over wat wij langzamerhand de beruchte justitiële spagaat zouden kunnen noemen. Ik doel dan op de situatie waarin er een

wetsvoorstel komt dat terecht cruciaal wordt genoemd voor het terugdringen van de criminaliteit, maar dat in zijn mogelijke toepassing onmiddellijk ernstig beknot wordt door organisatorische en financiële beperkingen. Daarom stel ik de minister vast de volgende prealabele vraag. Ik let er altijd op hoe hij de aanneming van wetsvoorstellen in deze Kamer vervolgens omzet naar een persbericht. In dit licht is het de vraag of hij deze beperkingen ook zal vermelden in het persbericht dat hij na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal doen uitgaan. Ik zou het interessant vinden om daar iets over te horen. Na de onbegrensde mogelijkheden, inclusief Afghaanse zandkorrels, die collega Jurgens heeft genoemd, is dit voorwaar zelfs een prangende vraag.

Wij willen plenair nog enkele punten uit het wetsvoorstel verduidelijkt krijgen, ook al heeft de minister op onze vragen in de schriftelijke behandeling uitvoerig gereageerd. Daarvoor trouwens onze dank. Ten eerste kom ik, anders dan collega Holdijk die het verder wil laten rusten en inhoudelijk wellicht ook wat anders dan collega Wagemakers het heeft gepresenteerd, op een punt dat bij de vorige DNA-wetsvoorstellen ook al aan de orde was, namelijk de delicten waarop het wetsvoorstel van toepassing wordt verklaard. Dit wetsvoorstel is een lange weg van enkele jaren gegaan. Tijdens dat traject is de reikwijdte ervan in elk geval uitgebreid van alleen de delicten moord en doodslag tot alle delicten met een strafmaat van vier jaar of meer. Voor mijn fractie blijft echter de simpele vraag overeind die ook bij de vorige wetsvoorstellen inzake DNA is gesteld, namelijk waarom de minister uitbreiding naar delicten met een strafmaat van drie jaar of meer tegenhoudt. Het is wat dat betreft ook de vraag of het niet tijd is om eens echt te kijken naar het gelijkstellen van de strafmaat die gekoppeld is aan het afnemen van vingerafdrukken, en de strafmaat inzake de afname van DNA.

Wordt het niet langzamerhand tijd om ook delicten als eenvoudige mishandeling -- als je die vandaag de dag nog eenvoudig mag noemen -- onder de toepassing van DNA-wetgeving te brengen?

Dan een technisch probleem op dat vlak. We hebben echt moeten pluizen in de wetsartikelen. Als wij de wetssystematiek goed begrijpen, dan valt in ieder geval artikel 175, eerste lid, onder a van de Wegenverkeerswet buiten bereik van het wetsvoorstel. Verzwarende omstandigheden inzake veroordeelden voor delicten, artikel 175, eerste lid, onder b van de Wegenverkeerswet, vallen echter wel onder het bereik van het wetsvoorstel. Bij het eerste lid onder a, waarbij verzwarende omstandigheden worden buitengesloten, gaat het nog altijd om ongevallen die worden veroorzaakt en niets minder opleveren dan zwaar lichamelijk letsel of dood door schuld. Is dat niet een soort delict waarbij je ook, ongeacht het feit of er verzwarende omstandigheden in het geding zijn, een DNA-afname wel degelijk relevant moet vinden?

Dan de gelijkstelling van afname van DNA-materiaal met het afnemen van vingerafdrukken. De Tweede Kamer heeft daarover in 2001 een motie aangenomen. Dit punt is ook hier reeds eerder aan de orde gesteld in eerdere debatten. De voorganger van deze minister heeft destijds in deze Kamer toegezegd goed te zullen kijken naar de driejarenondergrens en de

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

gelijkstelling van DNA en vingerafdrukken. Daarbij komt dat deze minister in juni 2004 aan de Tweede Kamer een onderzoek heeft toegezegd naar de wenselijkheid van de verlaging van de termijn voor toepassing van voorlopige hechtenis. Het lijkt erop dat de minister op dit punt dicht kruipt naar uitbreiding van het bereik van dit soort wetsvoorstellen naar de ondergrens van drie jaar of meer. Ik hoor op dit punt graag ook een nadere verduidelijking van de minister.

Ten tweede. Er is ook van onze kant een vraag over de toetsingscriteria voor de officier van justitie. Artikel 2, eerste lid geeft de officier van justitie de ruimte om afname of verwerking van DNA-materiaal achterwege te laten als redelijkerwijs aannemelijk is dat dit, gelet op de aard van het misdrijf of bijzondere omstandigheden waaronder het misdrijf is gepleegd, niet relevant is. Collega Wagemakers sprak hier ook over. Van onze kant is het oordeel dat dit een sterk subjectieve formulering is en blijft. De minister antwoordt op onze vraag dat het om uitermate objectieve criteria moet gaan. Dat is mooi in abstracto, maar de VVD-fractie vraagt zich af hoe het in de praktijk zal gaan. Er is al een aantal malen iets gezegd over de aard van het misdrijf in de plenaire behandeling. De minister herhaalt zijn opvatting dat er delicten kunnen zijn waarbij DNA-afname irrelevant is voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde. Hij zegt echter in de memorie van antwoord op bladzijde 9 over recidive "dat in beginsel alle misdrijven worden beschouwd als misdrijven met een recidive-risico". Dat moet ook voor collega Jurgens interessant zijn. Ik heb van Van Kooten & De Bie geleerd dat je het woord "in beginsel" niet te snel moet gebruiken. Ik zeg dus maar dat alle misdrijven worden beschouwd als misdrijven met een recidive-risico. Als we het er dan vervolgens ook over eens zouden zijn dat het bij de recidive in beginsel niet per se hetzelfde misdrijf behoeft te betreffen, dan is het voor de VVD-fractie de vraag hoe de aard van het misdrijf, artikel 2, eerste lid nog reden kan zijn om van DNA-afname af te zien. Wij proberen de minister zo logisch mogelijk te volgen op dit punt.

Mevrouw de voorzitter. Ik sluit af. Ook wij hebben de brief van de Raad van hoofdcommissarissen, waarover onder meer collega Wagemakers sprak, gekregen. De Raad van hoofdcommissarissen vindt de Eerste Kamer kennelijk een zeer interessant college, zo interessant dat de brief werd gericht aan de fractievoorzitters, die zo netjes waren om de brief door te geleiden naar de woordvoerders op justitieterrein. De brief pleit ervoor om elke verdachte van een strafbaar feit waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer staat, onmiddellijk DNA af te nemen en het DNA-profiel op te slaan tot het moment van veroordeling. Dat sprak mijn fractie aan. Het komt de doelmatigheid ten goede. Wij voegen eraan toe dat hier bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer al veel over gesproken is. De minister heeft toen toegezegd om in ieder geval naar dit idee te zullen kijken. Ik verwijs naar de Handelingen van de Tweede Kamer van 18 maart jl. (TK 60-3934). Mijn vraag aan de minister is hoe het ermee staat. Heeft hij hier al naar gekeken of is hij nog aan het kijken? Kan hij dan misschien een mededeling doen waartoe dit heeft

geleid of zal leiden? Wij zijn dus zeer benieuwd naar de reactie van de minister.

Ik doe over het wetsvoorstel als zodanig niet ingewikkeld. De VVD-fractie vindt het alles bij elkaar verheugend dat het wetsvoorstel er ligt en zal het ongetwijfeld steunen.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot na de eerste termijn van het debat inzake het Rekenkamerrapport.
**

De beraadslaging wordt geschorst.

*B

!Voettekst!

Aan de orde is de **brief van de minister van Justitie inzake deskundigenonderzoek naar matiging (26824, F)**.

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil allereerst mijn waardering uitspreken voor het advies dat de hoogleraren Nieuwenhuis, Akkermans en Snijders hebben uitgebracht en dat de minister bij de genoemde brief aan deze Kamer heeft voorgelegd. De brief en het advies zijn een gevolg van de behandeling in drie termijnen in deze Kamer van het wetsvoorstel inzake de regeling omtrent de bevrijdende verjaring. Dit heeft nogal wat voeten in aarde gehad. Het is juridisch overigens een zeer nuttig en hoogstaand debat geweest destijds, zoals ook het advies van een zeer behoorlijke kwaliteit is.

De minister biedt ons nu dat advies aan met in zekere zin de geruststellende mededeling dat het allemaal wel goed komt met de zorgen die in deze Kamer en ook door mijn fractie zijn geuit over de consequenties van het opheffen van de absolute verjaringstermijn. Onze zorgen gingen met name uit naar de groep van de niet-daders die aangesproken zouden worden voor longtail letselschade. De minister verwijst daarbij naar het advies van de drie deskundigen. Zij zeggen in antwoord op de vraag of de matigingsbevoegdheid daar een uitkomst zou kunnen bieden, dat dit niet mogelijk is. Daarmee onderschrijven de deskundigen in feite het standpunt dat in deze Kamer door de meerderheid is verwoord dat dit slechts in zeer bijzondere gevallen aan de orde zou kunnen zijn. De deskundigen zeggen echter: maak gebruik van artikel 2 van Boek 6, want dat zal de uitkomst bieden. Zie met name de jurisprudentie over de rechtsverwerking. Daarbij worden twee arresten genoemd. Ik heb in een arrest zelf een rol gespeeld. Ik heb daar ooit de eiseres in cassatie een advies gegeven om de zaak niet door te zetten. Zij heeft dat advies uiteindelijk niet gevolgd, nadat zij nog een andere advocaat had geraadpleegd. Dit is overigens een mooie demonstratie voor de minister van Justitie hoe terughoudend de advocatuur doorgaans is en mensen vaak afhoudt van zinloze procedures. Het was in die zaak vanaf het begin af aan bekend wie de dader was. Dat is een groot verschil met de letselschadezaken waar we destijds en ook vandaag over gesproken hebben. Overigens was ook in de

Joldersma-zaak, het andere arrest dat door de deskundigen is genoemd, vanaf het begin af aan bekend wie de dader was en stond vanaf het begin de causaliteit vast. Met andere woorden, er waren al een aantal belangrijke hobbels genomen voor het vaststellen van de aansprakelijkheid. Het ging ons juist om die zaken waarbij ook de daders niet bekend waren.

Het ging met name om de situatie dat er na die daders personen aangesproken kunnen worden als erfgenamen of als nieuwe aandeelhouders van een vennootschap, doordat een vennootschap wordt aangesproken die eigenlijk moeten worden beschouwd als niet-daders. Ik ben er bepaald niet zeker van dat de jurisprudentie van de Hoge Raad op het punt van de rechtsverwerking uiteindelijk uitkomst zal bieden, juist omdat het uitspraken zijn waarbij steeds de dader al bekend was. Het waren geen zaken waarbij de dader een lange tijd onbekend is geweest. Een ander aspect is dat bij rechtsverwerking vaak de beoordeling van de mogelijkheden voor de aangesprokenen om nog bewijs te verzamelen overwegend een rol speelt, terwijl het mij ook gaat om de vraag of er eigenlijk wel een billijke rechtsgrondslag is voor de aansprakelijkheid. Dat wordt in de jurisprudentie niet opgelost. Ik vertrouw er niet op dat dit goed zal aflopen.

De deskundigen adviseren, niets aan de wet te veranderen. Ik merk daarbij op dat zij net als de minister in zijn brief zeggen dat in de Kamer de vraag aan de orde is geweest of niet de matigingsbevoegdheid tout court moet worden aangepast. Ik hecht eraan te beklemtonen dat ik namens de CDA-fractie destijds niet bepleit heb, de matigingsbevoegdheid tout court aan te passen in die zin dat altijd gematigd zou kunnen worden tot nihil. Ik heb uitsluitend gevraagd om een voorziening in de matigingssfeer met betrekking tot deze categorie zaken en zeker niet in het algemeen.

De minister zegt daarvan dat in ieder geval niet te doen. Akkoord, laten wij dan maar afwachten wat de jurisprudentie op het punt van artikel 2 van Boek 6 zal opleveren. Ongetwijfeld zullen zich de komende tijd zaken voordoen waarbij de Hoge Raad uiteindelijk daarover een oordeel zal moeten geven. Dat is mede een reden waarom ik eraan hechtte deze brief nog even plenair met de minister te bespreken om daarmee de aandacht van de rechtspraak op deze discussie te vestigen en aan te moedigen om te trachten, hierover duidelijkheid te scheppen. Ik moedit eveneens de Hoge Raad aan, daarover duidelijkheid te bieden, zodat uiteindelijk als zal blijken dat het probleem niet is opgelost, wij als wetgever alsnog onze verantwoordelijkheid kunnen nemen.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ook de VVD-fractie heeft met waardering kennis genomen van het advies van de drie deskundigen. De wijziging van de bevrijdende verjaring in het Burgerlijk Wetboek voor gevallen van verborgen schade door letsel of overlijden, artikel 310, lid 5 Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is in deze Kamer een veel en grondig besproken onderwerp geweest. Vandaag klinken de voorlopig laatste noten over dit onderwerp, want het valt te verwachten dat niet eerder dan over een periode van meer dan twintig jaar het onderwerp mogelijkerwijze opnieuw de aandacht van deze Kamer zal vragen.

Naar aanleiding van een toezegging van de minister op 25 november vorig jaar in deze Kamer is door drie deskundigen, de hoogleraren Akkermans, Nieuwenhuis en Snijders, onderzoek gedaan naar de vraag of de rechter bevoegd is met toepassing van artikel 109 van Boek 6 BW de schadevergoedingsplicht tot nihil te matigen. Tevens is de deskundigen verzocht, te onderzoeken of artikel 2, lid 2 van Boek 6 BW de mogelijkheid geeft, in de tijdens het debat in de Kamer aangevoerde gevallen de gehele aansprakelijkheid af te wijzen. Over de toepassing van matiging tot nihil kunnen wij kort zijn: de deskundigen beoordelen de matiging tot nihil als een enigszins oneigenlijke, zij het niet geheel af te wijzen figuur. De deskundigen betwijfelen of matiging tot nihil in de praktijk een effectief instrument oplevert.

De minister zal zich wellicht herinneren dat de VVD-fractie indertijd aan de hand van voorbeelden een duidelijk standpunt in het debat heeft ingenomen. Dit standpunt kwam erop neer dat de VVD-fractie meende en ook nu nog meent dat de bevrijdende verjaring ook voor de gevallen in het wetsvoorstel gehandhaafd dient te blijven, echter met dien verstande dat in de wet opgenomen wordt dat in uitzonderlijke gevallen bij onaanvaardbare gevolgen van de absolute verjaringstermijn van de leden 1 en 2 van artikel 13 Boek 3 BW, wanneer aan een aantal criteria of voorwaarden zou zijn voldaan, de bevrijdende verjaring in gevallen van verborgen schade door letsel of overlijden doorbroken kan worden. Kort gezegd: dit komt min of meer neer op codificatie van de uitspraak van de Hoge Raad in de arresten van 28 april 2000, NJ 2000, 430 en 431, Van Hese/De Schelde. De VVD-fractie meende en meent dat op die wijze zowel aan de rechtszekerheid als aan de billijkheid recht wordt gedaan.

Het advies van de deskundigen leest mijn fractie thans zo dat artikel 2, lid 2 van Boek 6 BW precies voor het omgekeerde door de rechter kan worden ingezet: onaanvaardbare gevolgen van de afschaffing van de absolute verjaringstermijn in het nieuwe artikel 310, lid 5 van Boek 3 BW kunnen met een beroep op artikel 2, lid 2 van Boek 6 van het BW het hoofd geboden worden. De rechter kan een vordering geheel afwijzen op de grond dat toepassing van de regels waarop de vordering berust in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. Ook ligt voor de hand, zo rapporteren de deskundigen dat daarbij vergelijkbare omstandigheden relevant zullen zijn, met name omstandigheden zoals vermeld in de arresten van 28 april 2000.

Men zou kunnen beweren dat materieel het advies van de deskundigen en het door mijn fractie naar voren gebracht voorstel hetzelfde effect lijken te sorteren. Er moet een vangnet zijn voor onaantvaardbare gevolgen. Wij beoordelen dat positief. Een belangrijk verschil is echter dat mijn fractie met het oog op de rechtszekerheid voorstelde, een wettelijke regeling te treffen: wel bevrijdende verjaring, tenzij ... Wij zijn nog steeds de mening toegedaan dat dit de juiste weg is, niet in de laatste plaats met het oog op mogelijke procedures.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik kan meteen reageren, omdat ik meen dat de gemaakte opmerkingen niet veel reactie behoeven. De heer Van de Beeten geeft aan het advies dat er ligt te erkennen. Dat advies neemt zijn zorgen niet geheel weg. Hij wijst erop dat in het debat in deze Kamer de nadruk lag op het matigingsrecht en het advies zijn heil zoekt in het aspect van de rechtsverwerking. Ik wijs erop dat het in beide gevallen gaat om beperking en toepassing van beginselen van redelijkheid en billijkheid die de werking van de wet kunnen beperken. Daarover zijn wij het eens.

In wezen doet mevrouw Broekers een beroep op hetzelfde mechanisme, alleen vanuit een ander uitgangspunt. Zij meent dat de wet in dezen de bevrijdende verjaring zal moeten erkennen, behoudens beperking op grond van redelijkheid en billijkheid. Na aanvaarding van het wetsvoorstel zou het juist zijn, niet door het debat aan de uitleg van het wetsvoorstel zaken toe te voegen. Het standpunt van mevrouw Broekers is uitvoerig besproken. Het is inderdaad een keuze die de wetgever gemaakt heeft: bevrijdende verjaring ja, tenzij. De wet kiest bij bevrijdende verjaring voor nee, tenzij.

De heer Van de Beeten wijst er terecht op dat dit advies betrekking kan hebben op de bestaande jurisprudentie. De ontwikkeling van de jurisprudentie in de komende tijd en al helemaal in de komende twintig jaar valt echter niet te voorspellen. Ik ben mij ervan bewust dat op het moment dat deze wet praktisch effect krijgt, te weten over twintig jaar, alsnog bezien moet worden of de gevreesde effecten zich niet alsnog voordoen. Vooralsnog geeft het advies mij geen aanleiding tot een ander standpunt dan de regering indertijd heeft ingenomen bij het wetsvoorstel op basis waarvan het wetsvoorstel ook is aangenomen. Daarmee wil ik het debat afsluiten.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie. Debatten worden overigens gesloten door de voorzitter.

Ik stel voor, de brief voor kennisgeving aan te nemen.

**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!VOETTEKST!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering" (28831).**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

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

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

Deze ontwikkeling heeft onmiskenbaar nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de democratie. Vitale functies in ons staatkundig bestel dreigen te worden uitgehold. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt op die manier in toenemende mate een fictie als de beleidsvoornemens van ministers geen aantoonbare gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk. De informatievoorziening aan het parlement in het kader van de inlichtingenplicht vertoont steeds meer lacunes. De parlementaire controle op de beleidsvorming en de uitvoering daarvan is dan amper nog adequaat. De politiekambtelijke verhoudingen komen, als de beleidsambities de uitvoeringcapaciteit steeds vaker overtreffen, onder druk te staan, waardoor het primaat van de politiek aan betekenis verliest. De transparantie van het overheidsbedrijf neemt af. De vloedgolf aan incidenten, affaires, onderzoeken en enquêtes onder een reeks van kabinetten tasten het imago van de overheid aan. Het vertrouwen van de burger in de overheid wordt niet hersteld, zoals is bedoeld, maar brokkelt dan af. Er tekent zich iets van een legitimiteitscrisis af. Wat zou de burger ervan vinden als hij zou weten dat 40% of misschien wel 50% van het op prinsjesdag volgende week aangekondigde beleid nooit zal worden uitgevoerd? Daadkracht is een

dode letter geworden, zegt een prestigieuze adviesgroep in het rapport Een kwestie van uitvoering, een vernieuwingsagenda voor een presterende overheid. Zij merken op dat de Belgen het beter doen. Er staan namen onder zoals Deetman, Doctors van Leeuwen, In 't Veld en nog een rijtje bestuurlijke prominenten.

Wie had verwacht dat de Tweede Kamer, toch de eerstgeroepene als het om dit soort alarmerende rapportages gaat, het rapport van de Algemene Rekenkamer hoog op de agenda zou zetten en het aan een diepgaande beschouwing zou onderwerpen, komt bedrogen uit. Op 18 juni 2003 was het rapport aan de orde in een algemeen overleg met de ministers Zalm en De Graaf.

Het overleg nam, gezien het verslag, maar weinig tijd in beslag en kreeg geen follow-up in een plenair debat. De sprekers waren beurtelings geschrokken, onthutst, ontuchtend, cynisch gestemd en vonden allemaal dat de Kamer de hand in eigen boezem moest steken. "Wij moeten ophouden om bij elk probleem een blik nieuw beleid te willen opentrekken", zei een van de sprekers. Ook de regering liet zich in deze richting uit. Minister Zalm sprak, genuanceerd als altijd, als zijn mening uit dat het "prettig zou zijn als ook de Kamer aandacht voor uitvoerbaarheid van beleid zou hebben". Minister De Graaf verwees heel trefzeker naar de wet op de beleidsaccumulatie, twintig jaar geleden gelanceerd door Roel In 't Veld, die luidt: "slecht beleid leidt tot nieuw beleid om het beter te maken, succesvol beleid leidt tot extra beleid om het nog beter te maken, zodat er nooit minder beleid komt". Maar het debatje leidde verder tot niets. Geen uitspraak, geen conclusie, geen aanbeveling, geen vervolg. Van de boezems is niets meer vernomen.

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

novelles, al meer dan twintig alleen nog maar in de eerste helft van dit jaar.

In dit verband verwijs ik ook naar de recente bundel van een aantal wetgevingsjuristen onder redactie van collega Witteveen, getiteld Fascinatie, waarin wordt beschreven hoezeer het huidige wetgevingsproces wordt beïnvloed door de waan van de dag. De Eerste Kamer, die zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit van de wetgeving, heeft er dus belang bij om te bevorderen dat er in een eerder stadium van het beleids- en wetgevingsproces alles aan wordt gedaan om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Vandaar deze exercitie die omstandig is voorbereid. Op 2 december vorig jaar sprak de commissie met de leden van de Algemene Rekenkamer over oorzaken en representativiteit van de bevindingen. Op 20 april jl. vond een rondetafelgesprek plaats met een elftal mensen uit de uitvoeringspraktijk over oorzaken en problemen, maar ook over mogelijke oplossingsrichtingen. Beide gesprekken hebben uiteindelijk geleid tot een door de hele commissie onderschreven memo ter voorbereiding van dit Kamerdebat, uitmondend in enkele vraagpunten die nog voor de zomer aan beide ministers zijn toegestuurd. Uit die gesprekken hebben wij een aantal dingen geleerd.

1. De verschijnselen tekenen zich af op alle beleidsterreinen. Er is dus geen sprake van incidenten of van een aantal bad practices. Het gaat om een systeemfout, een manco, diep geworteld in de haarvaten van de overheid. Een manco, dat dus niet is op te lossen met enkele oppervlakkige verbeteringen in de uitvoering.
2. Aan de basis hiervan ligt de zogenaamde beleidsreflex op alle niveaus, zoals politiek als ambtelijk; de stapeling van beleid zodra zich problemen in de uitvoering aftekenen.
3. Binnen de departementen worden beleidsmakers stelselmatig hoger gewaardeerd dan de uitvoerders, die zich dan ook in toenemende mate miskend voelen.
4. De grilligheid van het beleid, door iemand als haakse bochten gekwalificeerd. De gevoeligheid voor actualiteiten en plotseling opkomende problemen, maar ook de permanente reorganisatiewoede met een hoog pendulegehalte.
5. Het almaar verder om zich heen grijpen van de ambtelijke verkokering. De onvoldoende samenwerkingsgerichtheid en de ambtelijke competentiestrijd in de marges van onvoldoende richtinggevend beleid. Ook een onbedoeld neveneffect van bijvoorbeeld de introductie van marktwerking en (slecht gedefinieerde) prestatiedwang. En een bewijs van onvoldoende en inconsistente politieke aansturing. En ik herhaal: door de jaren heen. Het is niet van gisteren of vandaag.
6. Een chronisch gebrek aan lerend vermogen. Een onvoldoende gebruik van en aandacht voor evaluatie als beleidsinstrument of bereidheid om van eerdere fouten te leren.

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

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

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

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

Als wij het hebben over de noodzaak van een cultuuromslag, dienen wij niet alleen te denken aan de cultuur op departementen, de ambtelijke cultuur, maar moet vooral aandacht worden besteed aan de politieke cultuur. In veel rapporten en beschouwingen een taboe, ook het ROB-rapport gaat er amper op in. Het siert de minister dat hij in zijn reactie wel dit heikele onderwerp durft aan te snijden als hij zegt dat een cultuurverandering bij de overheid niet alleen zou moeten worden gedragen door ambtenaren en ministers, maar ook door de Tweede Kamer. Wij zouden nog wel een stapje verder willen gaan. Van de Tweede Kamer mag worden verwacht dat zij in dit veranderingsproces vooroploopt. De Eerste Kamer is natuurlijk de laatstgeroepene -- de Laatste Kamer -- om kritiek uit te oefenen op de werkwijze van de Tweede Kamer, maar wie de belangrijkste oorzaken bespreekt van de toenemende kloof tussen beleid en uitvoering kan en mag daar niet met een grote boog omheen lopen. Sprekend over de stapeling van beleid, het gebrek aan consistentie, de grilligheid van beleidsprocessen, de onuitvoerbaarheid

van vaak te gedetailleerde wetsontwerpen, de grote invloed ook van de waan van de dag kan men er niet omheen dat de Tweede Kamer, gelet ook op de explosieve groei van het aantal moties, amendementen, subamendementen, spoeddebatten, haar hand in toenemende mate overspeelt. Velen wijten deze toename van het parlementair activisme aan de groeiende rol van de media die overal de schuld van krijgt. Dat is zeker een factor van belang, maar een nog veel groter probleem is dat onze beleids- en wetmakers aan die externe druk onvoldoende weerstand kunnen bieden. Mede daardoor dreigt het beleidsproces dol te draaien. In ons recent uitgebrachte boek "Informatieparadox" gaan mevrouw Cardoso Ribiero en ik nader in op de toenemende turbulentie in het openbaar bestuur en bevelen wij aan dat de Tweede Kamer zich beraadt op de vraag hoe de information overload die zij ook zelf over zich afroept kan worden teruggedrongen en een halt kan worden toegeeroepen aan de explosieve groei van het gebruik van het parlementair instrumentarium. De hand in eigen boezem, zo werd tijdens het algemeen overleg gezegd. Inderdaad!

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

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

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

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

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

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

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

Mevrouw de voorzitter. Ik sprak net over de RMO en zijn rapport waarin gesproken wordt over een paradigmawisseling en horizontalisering van beleid, maar er is een grote discrepantie tussen het conceptuele model wat door de minister van Bestuurlijke Vernieuwing in zijn actieprogramma wordt onderschreven en het concrete beleid. Op tal van beleidsterreinen bestaat de neiging, ook in de Tweede Kamer, om naar het wapen van de centralisatie te grijpen. Een verontrustend signaal vond ik een recente uitspraak van minister Zalm om de vele verzelfstandigde bestuursorganen die in het laatste decennium zijn ontstaan weer terug te brengen onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het is waar dat een deel van de problemen die wij nu bespreken, mede ontstaan zijn nadat in het begin van de jaren '90 mede op basis van het rapport-Wiegel/In 't Veld veel uitvoeringsorganisaties waren weggehaald bij de kerndepartementen, de "knip" in beleid en uitvoering, maar daar waren goede redenen voor. Een van de redenen was de overbelasting van de ministeriële verantwoordelijkheid, mede tot uitdrukking komend in een grote bemoeienis van het parlement met details van uitvoeringsvraagstukken. De fout was niet de knip zelf, maar het gegeven dat er te weinig inhoud was gegeven aan de bijbehorende aanbeveling om in de praktijk van het beleidsproces veel

aandacht te besteden aan de koppeling, de interface, van beleidsmakers en uitvoerende ambtenaren. In die richting moeten de mogelijkheden van verbetering worden gezocht. Het terugdraaien van de knip en van de ZBO's zou als middel erger zijn dan de kwaal; het zou de klok op onrealistische wijze ver terugzetten. Wat dit betreft is het recente rapport-Kohnstamm, die nu trouwens zelf een ZBO gaat aansturen, wanhopig ouderwets en in strijd met het gedachtegoed van prof. Scheltema, die op dit moment elders op het Binnenhof afscheid neemt. In een moderne netwerkdemocratie moet de politiek niet alles van bovenaf willen controleren. Er moet veel meer worden uitgegaan van een horizontaal model van checks and balances. Overigens neemt dit niet weg dat de ZBO's nog altijd niet in ons staatkundige bestel zijn ingebed, mede omdat dit kabinet de vrijwel uitgeprocedeerde Kaderwet heeft teruggenomen. Wanneer kunnen wij een nieuwe versie verwachten? Voor de verbeteringstrajecten is er op diverse departementen al het nodige in gang gezet. In het advies van de ROB wordt een aantal treffende voorbeelden gegeven en ook de reactie van de minister bevat op dit punt een aantal positieve aanzetten.

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

*M

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

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

vaststellend dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport "Tussen Beleid en Uitvoering" aantoont dat over een lange reeks van jaren op tal van beleidsterreinen uitvoerbaarheid en uitvoeringspraktijk ernstig te kort schieten;

van oordeel dat gelet op de structurele oorzaken (beleidsstapelning, verkokering, onderwaardering van

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

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

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

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter: Deze motie is ingediend door de leden Van Thijn, Bemelmans-Vidéc, Bierman-Beukema toe Water, Platvoet, Putters, Schuyer, Hessing, Van Raak, Holdijk en Ten Hoeve.

Zij krijgt nr. A.

**

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

*N

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De directe aanleiding tot dit debat, geïnitieerd door de fractie van de PvdA, is het rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen Beleid en Uitvoering". De Rekenkamer wijst hierin op ernstige tekortkomingen bij het inzicht in de mate waarin de beleidsuitvoering spoort met de ambities en de intenties van het beleidsontwerp. Het blijkt met name te ontbreken aan inzichten in de feitelijke effectiviteit – outcome en niet alleen maar output – van het beleid. En hoewel de Rekenkamer in het in mei van dit jaar uitgebrachte rapport "De Staat van de Beleidsinformatie 2004" concludeerde dat het Rijk met de Regeling prestatiegegevens en evaluatie-onderzoek Rijksoverheid op de goede weg is bij de zorg voor goede beleidsinformatie, concludeerde zij eerder dat in de begrotingen en jaarverslagen die de departementen sinds 2002 hebben uitgebracht, informatie over met name de effecten van het beleid zo goed als ontbreekt. De Rekenkamer wil in haar "Strategie voor 2004 tot 2009" de aansluiting van de uitvoering op het beleid tot een speerpunt van onderzoek maken. Zij geeft aan, daartoe haar activiteitenprogramma zo te zullen opbouwen dat daarin trends kunnen worden ontdekt waarvan kan worden geleerd voor een betere uitvoering. Wij zien de uitkomsten hiervan met bijzondere belangstelling tegemoet.

Dat er een probleem is, daarvan behoeven wij de regering niet meer te overtuigen. De conclusies en

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

Wanneer wij ons bezinnen op het eeuwige probleem van de beleidsuitvoering, is het wellicht goed om eens in de klassieke literatuur daarover te duiken. Ik citeer uit een werk over de beleidsuitvoering uit het begin van de jaren '70 waarin Pressmann en Wildavsky de uitvoering van een beleidsprogramma beschrijven dat de werkgelegenheid onder minderheden in Californië moest verbeteren, een en ander naar aanleiding van hevige rassenrellen. Hoewel het programma alles mee had – politieke steun op alle niveaus, voldoende fondsen en aanvankelijk weinig conflicten in opvattingen over de aanpak – bleek na een aantal jaren dat de uitvoering minimaal was, met als gevolg een minimaal effect. De auteurs komen tot de ontvullende conclusie dat het blijikbaar een wonder mag heten als beleidsprogramma's überhaupt effect sorteren.

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

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

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

Het lijkt mij goed om even kort stil te staan bij de aard van het uitvoeringsproces. In dat proces worden de opvattingen over na te streven doelen en daartoe in te zetten middelen -- beleid -- omgezet in beslissingen die

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

worden uitgevoerd. Cruciaal daarbij is de voorbereiding van de uitvoering als onderdeel van het beleidvormingsproces, veelal aangeduid als de operationele planning. Dat is de fase waarin aandacht is voor het uitwerken van de beleidstheorie in concrete corrigerende maatregelen, de daarbij in te zetten middelen en de te volgen regels en procedures.

Daarbij is te denken aan personele voorzieningen, financiële en materiële voorzieningen, organisatorische voorzieningen met de name de toewijzing en vervolgens de coördinatie van uitvoeringsactiviteiten, alsmede de juridische en procedurele voorzieningen.

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

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

Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de mankerende uitvoering?

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

In de literatuur worden als belangrijkste oorzaken van sturingsdeficits de volgende zaken aangemeld:

- Verschijnselen van bureaucratisme zoals traagheid, formalisme, enzovoorts;
- Feilen in de bestuurlijke organisatie of technische gebreken in het bestuurlijk handelen zelf;
- Inadequate regelgeving of toepassing daarvan, bijvoorbeeld leidend tot ongewenste selectiviteit in de uitvoering. Het programma bereikt juist niet die burgers waarvoor het bestemd is;
- Misbruik of oneigenlijk gebruik van de vrije beleidsruimte door uitvoerende instanties. Dat kan resulteren in een bewuste of onbewuste verschuiving van sturingsdoeleinden, niet de officiële doeleinden maar de informele particuliere belangen van uitvoerende instanties respectievelijk groepen van bestuurders of ambtenaren bepalen de agenda. Doeleindenverschuiving is vooral mogelijk bij geringe eenduidigheid van de geformuleerde doelen. Heldere doelen laten minder ruimte voor verschillende waarderingen en invullingen en dus ook minder onduidelijkheid over de vraag welke informatie relevant is om de mate van doelrealisatie weer te geven. Met andere woorden: Door de beleidskolom heen is consensus nodig over de inhoud en de gewenste uitvoering van de beleidsdoelen. Die eenstemmigheid wordt versterkt

door beloningssystemen in het verlengde van de beleidsdoelen die prikkelen tot prestatieverbetering.

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

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

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

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

De informatie dient uitgewisseld te worden met alle andere medespelers in het betrokken beleidsveld, opdat coördinatie ten behoeve van een effectieve beleidsuitvoering mogelijk wordt. Die informatie dient ook en vooral te worden teruggevoerd in het beleidvormingsproces, de bekende feedback loop die kan leiden tot bijstelling van het beleid en van de operationele planning.

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

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

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

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

Uit het onderzoek naar de Rijksinspecties dat de Rekenkamer in 2001 uitvoerde, bleek onder meer dat de beleidsinformatie die de inspecties aan de minister leveren over hun handhavingsprestaties beperkte informatiewaarde heeft.

De Rekenkamer beveelt dan ook aan om de inspecties jaarlijks aan de minister in hun verantwoording over de handhavingsactiviteiten te laten aangeven welke feitelijke naleving zij hebben geconstateerd. Ook geeft de informatie geen inzicht in de effectiviteit van de inspecties. Sommige inspecties verbinden nauwelijks consequenties aan aangetroffen tekortkomingen in het veld.

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

*N

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

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

vaststellend dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport "Tussen Beleid en Uitvoering" aantoonde dat over een lange reeks van jaren op tal van beleidsterreinen de uitvoerbaarheid en de uitvoeringspraktijk ernstig tekort schieten;

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

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

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden: Bemelmans-Videc, Van Thijn, Bierman-Beukema toe Water, Schuyer, Van Raak, Holdijk, Schuurman, Platvoet, Ten Hoeve en Hessing.

Zij krijgt nr. ?

**

Mevrouw **Bemelmans-Videc** (CDA): Voorzitter. De inspecties zelf ervaren als belangrijkste knelpunt de moeilijke handhaafbaarheid van wet- en regelgeving. Zij geven aan dat de handhaafbaarheidstoets bij nieuwe wetgeving verbeterd zou dienen te worden. Daarop had de eerdere motie van de heer Van Thijn betrekking. Of, zoals onze ervaringsdeskundigen suggereerden: laat een toets op

handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid opnemen in de memorie van toelichting. De Rekenkamer suggereert daarbij gebruik te maken van wat zij de smart checklist noemt: ga na of de wet effectief is door een aantal noodzakelijke, niet afdoende voorwaarden te checken. Is de wet specifiek genoeg, meetbaar, gebaseerd op duidelijke afspraken, realistisch en wordt een tijdspad aangegeven? Dat dwingt om de vage, algemene en dus onvoldoende richtinggevende doelstellingen te vertalen in meer concrete, indicatieve doelstellingen.

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

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

Mevrouw de voorzitter. Over toezicht en verantwoording hebben wij hier eerder in het kader van het debat over de "Andere Overheid" gediscussieerd. Daarbij speelde ook de discussie over niet alleen de last van de regeldruk, maar ook over de last van het toezicht. Wij zijn geroepen tot het doen van een zoektocht naar een optimale beperking van dat toezicht tot de werkelijk relevante gegevens, met respect voor een belangrijke mate van professionele autonomie van de uitvoeringsinstanties. Die autonomie -- wij zeiden het al eerder -- vooronderstelt tevens duidelijke beleidsdoelstellingen waarover consensus bestaat.

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

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

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

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

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

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

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

*N

De heer **Van Raak** (SP): Als ik het openbaar bestuur zou zijn en mijn vriendinnetje Preeti het volk van Nederland, dan zou ze het al lang hebben uitgemaakt. Tenminste, als wij de Algemene Rekenkamer mogen geloven, die sinds 1997 zo'n dertig onderwerpen van beleid kritisch tegen het licht heeft gehouden en een aantal punten heeft genoemd waarop dit beleid structureel faalde.

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

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

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

van informatie komt doorgaans pas veel later aan het licht, als ze alweer vertrokken zijn naar een andere baan.

Dankzij de hoorzittingen over de grote infrastructurele projecten aan de overkant van het Binnenhof weten wij daar alles van.

Een laatste dilemma: iedereen klaagt over een teveel aan wetten en regels. Dat doen bestuurders, burgers, maar ook Kamerleden en niet in de laatste plaats ministers zelf. Toch dijt de wetgeving almaar uit. Ook dit jaar zal het kabinet weer een groot aantal wetten aan deze Kamer voorleggen. Veel zal er in deze Kamer weer gezocht en gesteund worden over de slechte kwaliteit van de voorstellen, maar heel klein is de kans dat wij dit jaar een van die slechte wetten zullen tegenhouden. Wij doen niet niets. Wij behandelen veel novellen. Soms worden wetten teruggetrokken, maar voor dit jaar hebben wij nog geen wet afgestemd. Vorig jaar niet en het jaar daarvoor ook niet.

Dat is toch eigenlijk vreemd. Mijn fractie stelt zich in het algemeen wat minder gouvernementeel op, maar ook zij is niet vrij van zonden. Neem de nieuwe Wet op de jeugdzorg die de steun heeft gekregen van de SP-fractie. Wij zagen enkele voordelen, maar ook heel veel problemen, die nu al aan het licht komen. Had deze wet in deze vorm wel met onze toestemming deze Kamer mogen passeren?

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

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

De rapporten van de Algemene Rekenkamer maken ook duidelijk dat er grote democratische gaten gapen in de verantwoording. Niet de hoeveelheid informatie, maar de onafhankelijkheid is hier van belang. Het parlementair onderzoek naar grote infrastructurele

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

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

Tijdens dit debat over de effectiviteit van het openbaar bestuur wil ik ook ingaan op ons eigen functioneren hier in de Eerste Kamer. Verder wil ik enkele vragen stellen over de zelfstandige bestuursorganen, decentralisatie en deregulering, lobby, verantwoording en het functioneren van deze Kamer. Ik kom eerst op de zelfstandige bestuursorganen. Vorige week hebben wij in deze Kamer afscheid genomen van Jacob Kohnstamm. Hij was staatssecretaris en Kamerlid in een tijd dat liberaliseren een politieke mode was. Als socialist heb ik mij vaak verbaasd over de wijze waarop debatten met voorstanders van meer marktwerking verliepen. Het betrof hier vaak mensen met een diep geloof dat niet politieke visie en democratische controle, maar een onzichtbare hand van vraag en aanbod de publieke sector het best kan organiseren. Dit marktgehoof was echter een onvoldragen geloof.

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

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

instandhouden van een zelfstandig bestuursorgaan is vaak een bewijs van onvermogen van de rijksoverheid om politieke controle en het uitvoeren van publieke taken hand in hand te laten gaan, zo citeer ik de werkgroep. Zien de ministers een verband tussen het gebrekkig functioneren van een groot aantal zelfstandige bestuursorganen, waar de werkgroep-Kohnstamm op wijst, en de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde structurele problemen in de uitvoering van het overheidsbeleid?

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

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

Geconfronteerd met een ingewikkeld maatschappelijk probleem, maken wij een nieuwe wet. Op papier staat dat heel concreet. Het is echter een misverstand dat nieuwe problemen altijd nieuwe wetgeving vereisen, zo kunnen wij lezen in De Fascinatie, een recente publicatie van het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken in Tilburg. Voorzitter Verschuuren wijt dit aan het kortetermijndenken van veel politici. Veel wetten zijn volgens hem al achterhaald nog voordat zij het Staatsblad hebben bereikt. We hollen achter de maatschappelijke ontwikkeling aan. Waar het volgens Verschuuren vooral aan ontbreekt, is een politieke visie, een algemeen einddoel waarnaar wetgeving moet leiden, zoals een bepaald niveau van bescherming, een specifiek resultaat en het hanteren van bepaalde principes. Delen de ministers de opvatting dat wetgeving meer op hoofdlijnen moet plaatsvinden? Delen zij de mening dat wetgeving gebaseerd moet zijn op een eenduidige en voor iedere bestuurder, ambtenaar en burger herkenbare politieke visie? Delen zij de mening dat decentralisatie en deregulering geen doel op zichzelf moeten zijn, maar pas zinvol kunnen zijn als duidelijk is tot welke politieke doelen zij moeten leiden?

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

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

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

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

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

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

Voorzitter. Dat brengt mij bij het punt van de verantwoording. Democratie betekent niet dat iedereen in alles zijn of haar zin moet krijgen. Dit beloven is een vorm van populisme die geen enkele politicus kan waarmaken. Democratie betekent wel dat bepaalde groepen in de samenleving niet altijd wel en andere groepen nooit hun zin krijgen. De belangrijkste taak van politici is daarom ook het maken van keuzes. Wanneer krijgen welke belangen voorrang? Zij dienen hier vervolgens verantwoording over af te leggen. “Zwarte Pieten” of het rondspelen van de schuldvraag tot deze ergens blijft kleven, is daarbij van het grootste belang, zo stelt Herman van Gunsteren in zijn prachtige “Woordenschat voor verwarde politici”, dat ik de ministers van harte wil aanbevelen.

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

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

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

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

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

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

om vragen, maar het is goed om hierover ook de mening van het kabinet te horen.

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

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

Deze Kamer verkeert in vele opzichten in een zeer luxe positie. Wij worden niet direct gekozen. Wij hoeven daarom minder dan Tweede- Kamerleden onze oren te laten hangen naar politieke modes. Wij zijn deeltijdpolitici. Wij zouden ons meer dan ministers en Tweede-Kamerleden moeten concentreren op de hoofdlijnen van het beleid. Wij zijn niet gebonden aan het regeerakkoord. Wat belet ons toch om slechte wetten af te stemmen? Waarom zijn wij zo bang? Waarom zijn wij hier degenen met knikkende knieën?

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

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

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

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

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

De heer **Van Raak** (SP): We hebben hier een prachtig instituut. Zoals ik zojuist heb aangegeven, verkeert de Eerste Kamer in een andersoortige positie. Wij zijn op een

andere manier gekozen. Wij hebben een andere positie binnen ons staatsbestel. Wij zouden bij uitstek de taak op ons kunnen nemen om de eenheid en uitvoerbaarheid van het beleid te toetsen. Dat vergt natuurlijk een andere houding dan een navolgende houding en hetzelfde doen als de Tweede Kamer.

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

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

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

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

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

*N

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Wij hebben het vandaag over een hardnekkig probleem dat zich voordoet op alle bestuursniveaus. Het bestaan van dit probleem is onderkend en geanalyseerd. Er zijn verstandige dingen over gezegd en geschreven, maar het bestaat nog steeds. De Algemene Rekenkamer heeft het probleem nogmaals op indringende wijze op de agenda gezet. Er is sprake van een kloof tussen beleid en uitvoering, tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk. Die kloof vormt een van de grootste risico's voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van de burger in die overheid. Mijn fractie onderschrijft die constatering ten volle.

Het rapport van de Rekenkamer en de discussie die wij vandaag met elkaar voeren, richt zich uit de aard der zaak op rijksbeleid en de uitvoering daarvan. Het is

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

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

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

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

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

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

gaat hun handelen overeenkomsten vertonen met Russische roulette.

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

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

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

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

Departementen werken verkokerd, maar elke gemeente is ook uniek. Hoezeer dat gevoeld wordt, ervaren wij in dit huis als wij gemeentelijke

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

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

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

Naar de mening van de VVD-fractie moet dat starten veel meer dan nu het geval is de vorm hebben van experimenten die goed begeleid en gemonitord worden en waarbij evaluatie plaatsvindt op basis van tevoren vastgestelde ijkpunten en doelen. Ook de door ons geconsulteerde uitvoerders bepleiten een dergelijke vorm van experimenteren sterk. Alleen op die manier komen de uitvoeringsvraagstukken goed in beeld en wordt een aanzet gegeven tot SMART-beleid. Op beperkte schaal

experimenteren kan de vorm hebben van een gemotiveerde kopgroep van gemeenten, maar ook van enkele politieregio's of een groep onderwijs- of zorginstellingen. Wanneer geleidelijk wordt opgeschaald zal er op die manier sprake kunnen zijn van verschillende snelheden, van een kopgroep maar ook van late starters en dus van ongelijkheid. Dat is een keuze, maar een keuze die wij op terreinen die zich daarvoor lenen in de ogen van mijn fractie niet langer uit de weg zouden moeten gaan.

Wordt de kloof tussen beleid en uitvoering versterkt door het op afstand zetten van rijksuitvoeringsorganisaties door de knip? Ook dat punt wordt door de rekenkamer aangesneden. Mijn fractie meent van niet, althans niet noodzakelijkerwijs. Natuurlijk moet de "interface" tussen departement en uitvoerder goed en misschien wel beter geregeld worden. Het lijkt op zijn minst gezocht daar de oorzaak van de problemen te veronderstellen. Uitvoering door al dan niet verzelfstandigde rijksinstanties is immers maar een van de uitvoeringsmodaliteiten en problemen doen zich zeker niet alleen daar voor. Ik sprak eerder over het geconstateerde gebrek aan lerend vermogen en historisch besef. Welke mogelijkheden zien de bewindslieden om daar iets aan te verbeteren? Op onderdelen ondersteunt de rijksoverheid verspreiding van kennis over "best practices". Zou op nog wat indringender wijze interactie tussen leden van doelgroepen bevorderd en of afgedwongen kunnen worden? "Peer reviews" zouden daarbij een rol kunnen spelen en elke andere aanpak waardoor vakgenoten gestimuleerd worden om bij elkaar in de keuken te komen kijken. Het valt op dat begeleidingsgroepen, visitatieteams en dergelijke vaak zijn samengesteld uit oud-bewindslieden, oud-wethouders en oud-gedeputeerden. Waarom eigenlijk? Zou het niet nuttiger zijn om bestuurders in functie bij elkaar te brengen? Zou het ook niet nuttig kunnen zijn om departementale evaluaties te laten begeleiden door gemengde interdepartementale teams?

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

Ik begon mijn betoeg met de stelling dat wij te maken hebben met een hardnekkig probleem. De overheid maakt veel beleid, maar weet maar zeer ten dele wat er van beleidsinterventies terecht komt en wat het causale verband is tussen geconstateerde verandering in de situatie en de ingezette middelen. Het is belangrijk en in beginsel mogelijk daarin verbetering aan te brengen. De VBTB-operatie is een goed initiatief, maar nog bij lange na niet volmaakt. Gefixeerde, overmatige aandacht voor kwantitatieve in plaats van kwalitatieve gegevens dreigt. Mijn fractie maakt zich dan ook zorgen over mogelijke overreacties op het punt van de door de rekenkamer geconstateerde informatietekorten. De rijksoverheid produceert zelf en vraagt van anderen ontzettend veel informatie waar niets of weinig mee wordt gedaan. Het is

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

dan ook zaak om als afgeleide van helder geformuleerde doelstellingen slimme indicatoren te bedenken aan de hand waarvan gemonitord kan worden of het beoogde resultaat ook gehaald wordt. Slim wil zeggen indicatoren waarover de uitvoerder met beperkte inspanning informatie kan genereren en die veel zeggingskracht voor de beleidsmaker hebben. Laat het adagium "less is more" ook hier leidraad zijn.

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

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

De problemen zijn niet nieuw en ondanks vele goede bedoelingen in het verleden moeilijk oplosbaar gebleken. Is er sprake van een heldere probleemanalyse en is die nog steeds actueel? Welke concrete en uitvoerbare stappen kan het kabinet op korte termijn zetten om op termijn een trendbreuk te bewerkstelligen? Dan denk ik niet in de eerste plaats aan het stimuleren van cultuurveranderingstrajecten, maar gewoon aan concrete stappen en aan zelf de dingen anders doen. Hoe stellen de bewindslieden zich voor om de politieke belangstelling voor de achterkant van het beleid te vergroten? Juist bij een betere uitvoering van beleid is immers de grootste maatschappelijke winst te boeken. Hoe gaan de bewindslieden zorgdragen voor beleid dat in lijn met de aanbevelingen van de rekenkamer specifiek, meetbaar,

afgesproken, realistisch en tijdgebonden is? Wij stellen onze vragen niet alleen aan de bewindslieden. De vraag die wij onszelf en onze collega's moeten stellen is of wij in deze Kamer niet-SMART-beleid ook consequent naar de prullenbak gaan verwijzen. Dat is geen gemakkelijke afweging. Ook collega Van Thijn heeft daarop gewezen. Dat geldt zeker voor coalitiepartijen. Tegen collega Van Raak zeg ik dat wij zelf meer werk moeten maken van de taak om eenheid en uitvoerbaarheid van beleid te verzekeren. De VVD-fractie staat op scherp, niet pas na vandaag. Het is juist om die genoemde mankementen dat mijn fractie, om een voorbeeld te noemen, tegen het wetsvoorstel op de jeugdzorg heeft gestemd.

*N

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

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

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

Het rapport van de Rekenkamer laat dat ook zien aan de hand van de paragraaf over de bouw van gevangenissen. De ontwikkeling hiervan wordt uitbesteed waardoor de bouw onnodig vertraagt en de kosten de pan

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

uitrijzen. Ook andere moeilijk beheersbare elementen sluipen binnen, zoals onvoldoende waarborgen voor de integriteit van ambtenaren die de contracten sloten.

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

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

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

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

Dat brengt mij bij de oplossingen die worden aangedragen. Het kabinet zoekt in zijn reactie, evenals de Rekenkamer, zijn heil in een verdere vervolmaking van de VBTB-techniek. Op zich vindt ook de fractie van GroenLinks dat een waardevol proces om doelstelling, middelen en resultaten expliciet, transparant en

afrekenbaar te maken. Maar dat kan ook doorschieten en verworden tot een registratie om de registratie, wat alleen maar de productie van papier en de bureaucratie bevordert zonder dat het verder tot iets leidt. Zie de wassende stroom van informatie die op de Staten-Generaal afkomt op de derde woensdag in mei. Geen kwantiteit, maar kwaliteit wenste mevrouw Bierman. Ik ben het in dat opzicht met haar eens. Richten op hoofdpunten van beleid, concrete doelstellingen, maar ook -- en ik zeg haar dit ook na -- andere middelen gebruiken om de effectiviteit te meten en lering te trekken: best practices, benchmarking, visitatiecommissies. Ik voeg er in haar navolging de peer reviews aan toe. Ik krijg zo wel een hoog Engels gehalte, en zal daar nu mee ophouden. Ziet de minister het gevaar van overproductie van papier in en ook de noodzaak tot beperking, die dan wel politiek door het parlement zou moeten worden aangestuurd?

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

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

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

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

opeenstapeling van beleid. Het is wel opmerkelijk dat de enige in de rij sprekers die ook in de Tweede Kamer heeft gezeten deze kritiek heeft. Het is ook niet zo dat de rol van de media nu nieuw is. Ik kan mij herinneren dat tijdens het kabinet-Den Uyl, toen Van Thijn voorzitter was van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA, het radioprogramma De Rode Haan bestond. Ik kan verzekeren dat er een fantastische samenwerking was tussen politiek en media om elke zaterdag het ene incident na het ander op te kloppen.

Ik vind dat een wat naïeve gedachte. Wij leven toch in een wereld waarin wij deel uitmaken van de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad van Europa, wij leven in een tijd waarin Nederlanders over de hele wereld reizen, naar Thailand gaan en daar toevallig in de gevangenis terecht moeten komen waarna er weer een verdrag met Thailand moet worden gesloten om die Nederlanders eruit te krijgen. Kortom, wij leven in een wereld die in toenemende mate vraagt om regels. Om nu uitgerekend die 150 leden van de Tweede Kamer daar de schuld van te geven, vind ik veel te ver gezocht, niet juist en toch ook wat naïef!

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

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

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

Het kabinet heeft ook gereageerd op het rapport van de Rekenkamer; het stelt dat de overheid geen panacee kan bieden, maar dat is ook nooit zo geweest, in tegenstelling tot de indruk die rechts Nederland zo graag wil vestigen als het om de jaren '70 gaat, toen het centrum-linkse kabinet-Den Uyl aan de macht was. Ook toen was de overheid echt geen "albedil". Het kabinet pareert de kritiek van de Rekenkamer door afstand te nemen van vorige kabinetten: "Politieke ambities uit het verleden hebben soms de idee gewekt dat de overheid hiertoe..." -- het oplossen van maatschappelijke problemen -- "...wél volledig in staat zou zijn." Op welke kabinetten doelen de ministers hierbij? Het kabinet kruipt in zijn reactie wel weer erg ver weg: de samenleving is niet maakbaar, alertheid is geboden bij het creëren van al te hoge verwachtingen. Wie het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet er nog eens op naleest, komt tot heel andere conclusies, want ook dat staat bol van ambities voor een maakbare samenleving, maar dan wel vanuit een rechtse CDA/VVD-optiek. En dat is precies de politieke dimensie die dit debat moet hebben, als het gaat om het beleid en de controle daarop.

*N

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

Op 18 juni 2003 heeft de Tweede Kamer in een algemeen overleg van een aantal commissies het rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen Beleid en Uitvoering", dat op 27 maart 2003 verschenen was, besproken in aanwezigheid van de minister van Financiën en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. Er is hier al verschillende keren aan gerefereerd. Het is bepaald uitzonderlijk dat de Eerste Kamer vijftien maanden later een plenair debat over dit rapport wenst te voeren. Wij zijn

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

gewoon om ons op wetgeving te concentreren en dit doen wij vaak met de pretentie dat in dit huis de uitvoerbaarheid van wetgeving speciale aandacht krijgt. In de koffiekamer en in de wandelgangen worden wetten ook vaak om deze reden verworpen, in de plenaire vergadering komt dit minder vaak voor. De reden hiervoor ligt voor de hand: ook de Eerste Kamer is misschien een politiek orgaan, en misschien wel steeds meer. Dit betekent dat meer dan wellicht bij de totstandkoming van deze Kamer de bedoeling geweest is, andere aspecten dan dat van de uitvoerbaarheid het stemgedrag bepalen. De zorg om de uitvoerbaarheid wordt wel vaak plenair besproken en niet zelden ontvangt deze Kamer toezeggingen op dit gebied.

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

Hier nog bij, als een tamelijk nieuw fenomeen, dat de rol van de media ook een andere is geworden. Er zijn meer media, maar ze zijn ook een andere rol gaan spelen. Zij hebben het gapende gat ontdekt tussen de bedoeling van regels en de uitwerking van die regels in de praktijk. De publiciteit over dat gat slaat onmiddellijk terug op de wetgever. Als er al niet gevraagd wordt of men niet van mening is dat er persoonlijke consequenties dienen te worden getrokken, dan wordt er in ieder geval altijd de vraag gesteld wat men eraan denkt te gaan doen. En kamerleden profileren zich gemakkelijk door olie op het vuur te gooien. In de bijlage van de NRC van afgelopen zaterdag stond een artikel over de rol van de media. In het interruptiedebat tussen de heren Van Thijn en Platvoet werd dit even genoemd. Ik deel de opvatting van de heer Van Thijn dat het absoluut verkeerd is om de media op welke manier dan ook de schuld te geven. Het is eigenlijk vrij schokkend dat van de reeks bestuurders aan wie deze vraag gesteld werd, alleen de burgemeester van Rotterdam dit ook vond. De minister van Justitie gaat zelfs zo ver, te stellen dat er, als de media onder het gezag van de overheid moesten functioneren, allang een maatregel zou zijn genomen om ze aan banden te leggen. Het is ook in hoge mate naïef om te geloven, zoals de heer Wallage in zijn rapport doet, dat de burger dit dan nog gelooft. Zo

ernstig is het nog wel. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing noemde in zijn antwoord aan de overzijde de door In 't Veld geformuleerde "wet op de beleidsaccumulatie": slecht beleid leidt tot meer beleid en succesvol beleid tot extra beleid. En het verlangt politieke alertheid om dit automatisme te voorkomen. De minister van Financiën stelde in zijn antwoord dat de overheid minder pretenties moet hebben en meer aan de samenleving moet overlaten. En beiden waren van oordeel dat het prettig zou zijn als ook de Tweede Kamer bij het aannemen van amendementen en moties aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid had. En met deze antwoorden is niets mis, maar de vraag is – en daar wordt weinig over gemeld – hoe ze tot beleid kunnen worden gemaakt. Het is iets te gemakkelijk om dan naar de regeringsverklaring te verwijzen, waarbij gesteld wordt dat men "wil nagaan wat in het kader van dienstverlening aan burgers en bedrijven echt nodig is". Dit is vooral te gemakkelijk omdat de rijksoverheid de neiging heeft om te menen dat het overlaten van reglementering aan de lagere overheid een oplossing is. Mevrouw Bierman maakte hier ook al een aantal opmerkingen over. De regionale indicatiecommissies in de zorg zijn het droevig stemmende en zelfs gevaarlijke bewijs van het tegendeel.

Niet alleen de Algemene Rekenkamer kaart de problematiek van de spanning tussen beleid en uitvoering aan. In een belangwekkend essay dat de vice-voorzitter van de Raad van State heeft gepubliceerd bij het jaarverslag 2003 van de Raad, gaat de heer Tjeenk Willink met een iets andere invalshoek dan de Rekenkamer ook in op het probleem. De ministers konden ten tijde van de behandeling van de nota van de Rekenkamer uiteraard niet ingaan op het stuk van Tjeenk Willink, want dat moest nog verschijnen. Maar ook na het verschijnen ervan is er noch door de regering, noch door het parlement een noemenswaardige reactie op gegeven. De media hebben er weliswaar verslag van gedaan, maar zij hebben verzuimd, aan beleidsmakers een reactie erop te vragen. Dit debat is een goede gelegenheid om dat verzuim goed te maken. Ik vraag daar nadrukkelijk naar omdat een kernwoord uit het betoog van Tjeenk Willink vertrouwen is, vertrouwen van beleidsmakers in uitvoerders, een minder hijgerige controle en vooral niet bij elke kleinigheid aanvullende eisen stellen.

Op dit punt zijn er ook aantekeningen te maken bij het rapport van de Rekenkamer zelf. Natuurlijk is controle op resultaten nodig om te kunnen vaststellen of beleid al dan niet wordt uitgevoerd en tot het gewenste resultaat leidt. Maar in het rapport wordt wel erg weinig rekeninggehouden met het gevaar van controle om de controle, de aanzienlijke kosten en het grote tijdsbeslag dat van mensen die met de uitvoering bezig zijn voor die controle gevraagd wordt. Het is ten minste aan twijfel onderhevig of de reeks kwaliteitswetgeving die aan zorg, onderwijs en uitvoeringsinstanties wordt opgelegd, ook werkelijk tot kwaliteitsverbetering leidt. Het maken van kwaliteitsjaarverslagen wordt snel routine en kan worden uitbesteed. Ik durf de stelling wel aan dat praten over kwaliteit vooral gebeurt door hen die gebrek aan kwaliteit hebben te verhullen. Kwaliteitsjaarverslagen zeggen weinig over aanwezige kwaliteit en kunnen zelfs contraproductief werken. Immers, voor zover de overheid

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

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

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

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

In het antwoord van de ministers bij het debat aan de overzijde werd gesteld dat de overheid ook vaak verantwoordelijk wordt gesteld voor kwesties waar zij geen of weinig invloed op heeft. Het komt in het politieke debat nogal eens voor dat men de privatisering als oorzaak aanwijst voor het onvermogen om op te treden. Een variant daarbij is de sterke groei van de ZBO's waarover mijn oud-fractiegenoot Kohnstamm een bruikbare nota over heeft geschreven. Het is vandaag vaker vermeld. Het is hier niet de plaats om daarover nu uitvoerig te spreken. Maar wat wel essentieel is, is het vraagstuk van de verantwoordelijkheid bij falend beleid en welke consequenties daaraan zijn verbonden. Nu weet geen burger meer waar hij bepaalde klachten dient te deponeren en wie hij uiteindelijk verantwoordelijk kan stellen. En dat is fataal voor het vertrouwen in de Overheid. Ongeacht of het nu gaat over grondwateroverlast bij huizen, het in de fout gaan van een TBS-gestelde, het openbaar vervoer, de

elektriciteitsvoorziening of veiligheid in de publieke ruimte, om maar een willekeurige reeks te noemen. Men dient mij goed te verstaan. Ik bedoel allermindst dat wanneer anderen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid, de overheid zich kan vrijpleiten. In dat verband ben ik benieuwd naar de reactie op de nota-Kohnstamm inzake de ZBO's. Kunnen de ministers daar al iets over zeggen? Hoe bijvoorbeeld wordt het primaat van de politiek beleefd? Is het geen tijd om veel preciezer te formuleren wat er verstaan moet worden als we het hebben over het primaat van de politiek? Als dat primaat er nog is -- en op een aantal punten betwijfel ik dat zonder daarover overigens dramatisch te doen -- dan toch in ieder geval met de aantekening dat een en ander nu binnen Europese kaders dient te worden geïnterpreteerd. De heer Platvoet gaf dat al aan. Het is een opmerking die gemaakt moet worden omdat dit in het ARK-rapport opvallend ontbreekt.

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

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

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

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

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

Een van de grote problemen waarom er zo'n kloof is tussen beleid en uitvoering, is misschien wel omdat wij

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

nergens meer dat primaat kunnen leggen, omdat iedereen naar elkaar verwijst.

De heer **Schuyer** (D66): Dat zou wel eens een ontwikkeling in de samenleving kunnen zijn die wij hier met 75 mensen of aan de overzijde met 150 mensen niet kunt sturen. In die zin ga ik met de heer Platvoet mee dat er ongelooflijk veel mondiale elementen zijn die daarop invloed hebben. In dat totaal gebeuren dingen.

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

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

Voorzitter. Ik vervolg mijn betoog.

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

Naast de vice-voorzitter van de Raad van State heeft ook de heer Docters van Leeuwen, ik meen zelfs: samen met de heer Rosenthal, zich over het spanningsveld tussen Beleid en Uitvoering uitgelaten. Hij pleit ervoor om het parlement permanent onderzoek te laten doen naar de effecten van wetgeving op de uitvoering. Niet met de zwaarte van de huidige parlementaire enquête, maar in een ontspannen sfeer met het doel verbeteringen te bereiken en niet het aanwijzen van schuldigen. De gedachte aan kleinschalige onderzoeken op dit terrein is ook in deze Kamer de afgelopen tijd in bespreking geweest. Zonder daarbij de stelling te betrekken dat dit een taak van deze Kamer zou moeten zijn -- dat vraagt om een aparte discussie tussen fracties hier -- spreekt deze gedachte mijn fractie wel aan. Wat vindt de regering hiervan? Ik zou mij kunnen voorstellen dat zij er eerder voor kiest die taak toch bij de inspecties te leggen. Ook daarover is uitvoerig gesproken. Als dat zo is, dan vraagt dat om een fundamenteel andere aanpak van de inspectietaak. Dat is trouwens toch al nodig. Vroeger was de inspectie aan de ene kant het oor van de overheid en aan de andere kant de adviseur van de uitvoerders. Nu heeft de inspectie zich ontwikkeld tot een soort scherprechter die in die functie ook nog de publiciteit zoekt. De inspectie van de gezondheidszorg is de laatste tijd daarvan het droevige en bekende voorbeeld. Dit is echter een negatieve ontwikkeling. Hoe wil de regering eigenlijk dat de inspectietaak zich werkelijk gaat ontwikkelen? De Algemene Rekenkamer stelt in de nota dat de inspecties hun taken niet volledig uitvoeren en dat ook niet kunnen.

Voorzitter. Speerpunt van het beleid van deze regering is onder meer de terugdringing van de administratieve lasten en de overbodige regelgeving. Het is zinvol daarnaar onderzoek te doen om het succes ervan te bepalen. Beleid inzake autokosten en kinderopvang doen bijvoorbeeld het ergste vrezes als terugdringing van de

administratieve lasten de maatstaf is. In dat verband, voorzitter, moet ik u een bekentenis doen. Bij de voorbereiding van dit debat heb ik mij erop betrappt het ook wel eens eens te kunnen zijn met de Socialistische Partij. Aan de overzijde waarschuwde mevrouw Vergeer-Mudde namelijk voor het doorslaan naar een informatie- en verantwoordingscultuur. Daarvan geeft zij twee voorbeelden: nulmetingen van vierjarigen om op grond van die meting de effecten van handelen te kunnen meten, en de bureaucratie die het gevolg zal zijn van de ongenueanceerde invoering van de diagnose behandelcombinaties in de zorg. Die zijn in ieder geval contraproductief als het gaat om de vermindering van de lastendruk en de bureaucratie. De opmerkingen hierover hadden ook wij kunnen maken.

Voorzitter. In het voorgaande heb ik een paar keer de bijzondere verantwoordelijkheid van de senaat genoemd als het gaat om het toezien op de uitvoerbaarheid van de wetgeving. In de bijeenkomst met de Algemene Rekenkamer is kort de mogelijkheid aangestipt om elkaar te versterken. Dat idee is niet of nog niet tot uitwerking gekomen en dat zal ook niet meevallen. Wij dienen immers vooraf een schatting te maken over dat wat haalbaar is in de doelstellingen van de wetgeving. De Algemene Rekenkamer toetst achteraf of op zijn best tijdens het proces. Er is dus sprake van een andersoortige verantwoordelijkheid. Als ik naga wat in mijn politieke leven een constante is dan is dat het tegengaan van bureaucratie en het versterken van de band kiezer-gekozene. Het laatste kan nog een hobby van D66 zijn, maar het eerste is een credo van alle partijen. Daarbij was één algemene opvatting aanwezig: het tegengaan van een vierde bestuurslaag die alleen bureaucratie zou stimuleren. Over Europa als bestuurslaag had niemand het; het ging vooral om de vraag of er deelraden in de gemeenten moesten komen en over de opkomst van onduidelijk democratisch gelegitimeerde regelingen en instanties. Inmiddels hebben wij Europa en de deelraden als nieuwe bestuurslagen en een reeks van matig democratiserende regelingen en ZBO's. Het wordt tijd voor herbezinning op de aanwezige bestuurslagen. Dat kan voor uitvoerende organen van wet- en regelgeving een bijdrage tot de oplossing van de gesignaleerde problematiek zijn. De positie van de senaat is op gezette tijden en bij alle partijen vanaf het bestaan van de senaat in discussie geweest. In de geschiedenis van D66 is er een periode geweest voor opheffen zonder meer. Daarna is een periode gekomen van handhaving zonder meer, met dank aan Kaland. Nu staat er in het verkiezingsprogramma van de partij dat als er een constitutioneel hof komt en een hanteerbaar correctief referendum, de Eerste Kamer kan worden opgeheven. Hoewel mijn persoonlijke opvatting een andere is, ben ik er wel van overtuigd dat het bestaansrecht van de Eerste Kamer moet worden verworven door de uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving te bewaken. Dat kan de Kamer niet alleen op eigen kracht realiseren. Het is noodzakelijk dat zij daartoe ook de morele ruimte van de regering krijgt. Te vaak en te veel wordt op de senaat druk uitgeoefend om zich vooral als politiek orgaan te manifesteren. Natuurlijk moet zij dat op die gebieden waarbij in regeerakkoorden tussen partijen compromissen zijn gesloten en afspraken zijn gemaakt. Er moet ook sprake van zijn bij allerlei grote

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

financiële operaties, want het primaat van de overzijde staat niet ter discussie. Er komen hier echter massa wetten langs waarover geen afspraken zijn gemaakt en daar zou de regering laconieker op kunnen reageren als het stemgedrag in de koffiekamer zich ook in deze zaal zou voortzetten. Het zou het gezag van deze Kamer in de samenleving versterken, maar belangrijker dan dat is, voorzitter, het resultaat dat wetgeving wordt ontwikkeld die ook uitvoerbaar blijkt te zijn. Als dat ook de doelstelling van de regering is, dan zou men de positie van de Eerst Kamer met het oog daarop kunnen versterken door een terugzendingrecht dat beredeneerd moet worden, te introduceren. De Kamer zou daarnaast in eigen gelederen serieus moeten nagaan of het doen van kleine onderzoeken naar de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving niet dient te worden opgepakt als een logisch uitvloeisel van de opdracht die de Kamer in ons staatsbestel heeft.

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

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

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

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Van den Broek-Laman Trip

*B!

!Voettekst!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Mag ik de leden van de Kamer danken voor de welwillende overwegingen met betrekking tot het wetsvoorstel? Ik geloof althans dat een

groot gedeelte in de Kamer de noodzaak van het wetsvoorstel als zodanig onderschrijft, zij het mogelijk niet in de reikwijdte die het nu heeft. Ik dank de leden in ieder geval voor de commentaren die op het wetsvoorstel gegeven zijn.

Er is van verschillende zijden gewezen op de snelle ontwikkeling van de wetgeving op dit terrein. Ik erken dat wat dat betreft de wetten zich aan elkaar lijken te rijgen. Ik wil er tegelijkertijd op wijzen dat het wezenlijk verschillende onderwerpen zijn. Dit wetsontwerp vormt daarvan het belangrijkste onderdeel, omdat met dit wetsontwerp de DNA-profielen op gelijke voet geplaatst worden met vingerafdrukken. Ik zeg daarmee niet dat het hetzelfde is. DNA bevat meer informatie dan een vingerafdruk. Maar ik kom met het gebruik van dit wetsontwerp in dezelfde situatie met betrekking tot DNA als met vingerafdrukken. Bij de verdachte worden vingerafdrukken genomen in het kader van de opsporing. Die vingerafdrukken kunnen ook binnen de termijnen die ervoor staan, bewaard worden na de veroordeling en zullen later bij de opsporing weer gebruikt worden. Om die reden is het wetsontwerp beperkt tot veroordeelden. Anders dan bij vingerafdrukken gebeurt dit bij DNA na de veroordeling en niet ervoor. De Raad van hoofdcommissarissen heeft de discussie aan de orde gesteld of je dat niet zou moeten overwegen. Ik stel alleen vast dat dit wetsontwerp in volledig overleg met de politie en het openbaar ministerie is opgesteld indertijd. Het is uiteraard mogelijk om daar vervolgens nadere gedachten bij te hebben hoe je het nog mooier kunt maken. Ik heb ervoor gekozen om dit liever eerst vast te stellen dan halverwege nog weer verder te ontwikkelen. Ik heb tegelijkertijd al aangegeven, ook in de Tweede Kamer, dat ik graag wil nadenken over dit punt als dat praktisch noodzakelijk is en de bezwaren daarvan principiële ondervangen kunnen worden. Dit even daargelaten, constateer ik dat met dit wetsontwerp DNA in dezelfde positie komt als vingerafdrukken. De DNA-gegevens worden niet eindeloos vastgehouden. Er werd het voorbeeld genoemd van na 80 jaar. Dat is niet het geval. Ook hier zullen termijnen gelden waarin de profielen vastgehouden kunnen worden: twintig en dertig jaar. Gegeven het feit dat het strafrecht pas bij 14 jaar aanknoopt, moet je 94 zijn wil je er na 80 jaar nog onder vallen. We hebben in die categorie niet zoveel misdadigers meer, in ieder geval niet in de categorieën waarin DNA wordt gebruikt bij de opsporing. Dit even terzijde wat de termijnen betreft.

Voorzitter. Ik zal straks nog ingaan op het karakter van de maatregel. Het feit dat iemand DNA afgenomen kan worden via het dwangslim is een dwangmiddel, geeft een dwangkarakter aan het geheel. Er is dus vooralsnog in deze opzet voor gekozen dat dit pas gebeurt na de veroordeling. Het dwangmiddel wordt in dit geval niet genomen in het kader van de opsporing maar met het oog op toekomstige opsporing. Dat leidt ertoe dat er een vaststelling komt van de officier dat deze persoon is veroordeeld en dat bij deze persoon DNA-materiaal kan worden afgenomen.

Het spreekt vanzelf dat daar geen rechter meer aan te pas komt, omdat in wezen de wetgever het tot een logische consequentie van de veroordeling verklaart. Het heeft niet

het karakter van een bijkomende straf. Het gaat niet om het punitieve karakter van het geheel. Ik heb in de Tweede Kamer gezegd dat het gaat om het vastleggen van bewijsmateriaal bij de toekomstige opsporing.

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

Dat is de reden van mijn antwoord op de vraag van de heer Jurgens. Hij stelt dat statistisch bij andere profielen geconstateerd kan worden dat er een hoge kans op een strafbaar feit is. Toch meen ik vooralsnog dat die verleiding weerstaan moet worden, omdat je inderdaad mensen categoriseert op basis van bepaalde gegevens en beelden die vanuit data die uit andere bron verkregen zijn, zonder dat iemand iets gedaan heeft. Dat is het wezenlijke verschil met de categorie om wie het hierbij gaat: zij hebben een strafbaar feit gepleegd. Daarvoor zijn zij veroordeeld. Het biedt geen zekerheid dat zij weer een strafbaar feit zullen plegen waarvoor ik dat DNA-materiaal afneem, maar dat is de keuze die je als wetgever maakt. Je moet die keuze maken of afzien van het middel en alleen in het kader van de opsporing bij een nieuw misdrijf er gebruik van maken.

De discussie gaat niet over de vraag of DNA-materiaal voor ernstiger misdrijven of minder ernstige misdrijven moet worden afgenomen. De wetgever bepaalt een grens. Het is net zo principieel controversieel bij ernstige misdrijven als bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegestaan. Ik geef toe dat dit net zo arbitrair is als de vaststelling van de wetgever dat iemand volwassen is op de leeftijd van achttien jaar. Dat is een uitermate discutabel leerstuk. Toch ga je daarvan uit.

De heer **Rosenthal** (VVD): Daar zegt de minister nogal wat: het is arbitrair of je de grens hoger legt dan wel verlaagt. Misschien heb ik het niet helemaal goed begrepen. Ik vind dat nogal een uitspraak.

Minister **Donner**: Niets is helemaal arbitrair, want dan had ik het niet voorgesteld. Ik geef aan dat er met achttien jaar bepaalde aanwijzingen zijn die tot een zekere gerijpheid van het oordeel leiden, maar het is geen garantie. Op die manier werk je bij deze misdrijven. Vanuit het statistische beeld constateer je dat die hoge recidivecijfers er zijn. Je maakt als wetgever de keuze: neem ik DNA af bij alle misdrijven of alleen bij de ernstige misdrijven? Ik geef toe dat die grens ter discussie staat. Ook in de Tweede Kamer is de vraag gesteld: waar moet de grens worden getrokken voor voorlopige hechtenis. Dat laatste is een algemene keuze die wij doorgaans op tal van terreinen gebruiken als grens tussen ernstige en minder ernstige misdrijven. Je moet dan in dit geval misschien kiezen voor alle misdrijven of aansluiten bij die grens van voorlopige hechtenis. Ik benadruk dat ik werk vanuit een bepaalde

statische vooronderstelling en geen praktische vooronderstelling.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik interrompeer even, zodat mijn tweede termijn aanmerkelijk korter kan zijn.

Ik kan de minister op dit punt niet helemaal volgen. Als hij de officier van justitie aanspreekt in artikel 2, heeft hij het over de aard van het misdrijf en bijzondere omstandigheden waaronder een misdrijf is gepleegd. Dat geeft toch aan dat de minister heeft nagedacht over de doeltreffendheid van het afnemen van DNA in de toekomst? Hij hecht toch geloof aan zijn eigen wetsvoorstel? Dat moet toch iets betekenen voor de zeggingskracht die de toepassing van het wetsvoorstel op verschillende soorten delicten c.q. veroordeelden voor verschillende soorten delicten moet hebben?

Minister **Donner**: Dat doet niets af aan wat ik zeg: niet alle veroordeelden recidiveren. Als ik het afnemen van DNA-materiaal met het oog op de opsporing van toekomstige delicten rationeel bekijk, doe ik een deel van de veroordeelden onrecht. Toch kiezen wij er als wetgever voor het bij de hele categorie te doen, maar wij maken een uitzondering voor die gevallen van wie de officier van justitie op het moment dat hij het gelast, zegt dat het in dit geval objectief uitgesloten is dat er recidive plaatsvindt. Dat kan zijn vanwege de aard van het misdrijf of de omstandigheden. Dat betekent op zichzelf niet dat voor iemand die stervende is dat objectief per definitie moet bestaan. Door het afnemen van DNA kunnen ook andere delicten worden opgelost.

Het gegeven blijft dat dit het systeem is. Ik kies voor een algemene lijn op basis van een redenering. De logica is dat ik een uitzondering maak voor die gevallen waarin die redenering patent en aanwijsbaar niet opgaat. Dat is het denkbeeld achter dit wetsvoorstel.

De heer **Holdijk** vroeg hoe hij wat er gebeurt, moet duiden. Het gaat om het vooraf zeker stellen van een potentieel opsporingsmiddel op het moment dat het delict dat opgespoord moet worden nog niet gepleegd is. Misschien is het al wel gepleegd, maar nog niet met betrekking tot deze persoon nagetrokken. Aan de andere kant is het een dwangmiddel. Hoewel het beeld van een prik niet onjuist is, wordt met een wattenstokje slijm aan de binnenzijde van de mond afgenomen. Vingerafdrukken worden ook vaak met een zeker dwang afgenomen. Het heeft het karakter van een dwangmiddel, maar het kan zeker niet als straf worden opgevat en al helemaal niet in de zin van artikel 7 EVRM. Je neemt dan je toevlucht tot de bekende juristentruc dat het een maatregel sui generis is.

De heer **Wagemakers** sprak over een onrustig gevoel. Ik zal nooit zeggen dat de stelregel is: u moet de overheid vertrouwen.

Je hebt het wel nodig. Je moet de overheid altijd met een zekere gezonde achterdocht benaderen, want het blijft mensenwerk. Toch proberen wij een aantal regels op te nemen. Er zijn termijnen aan verbonden en er zijn regels over de opslag en de toegang tot de gegevens. Daaruit blijkt wie wat mag hebben en aan wie het profiel mag worden gegeven. Het celmateriaal zelf mag aan niemand

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

worden verstrekt, ook niet aan andere overheidsdiensten en verzekeraars. Dat blijft altijd bij het NFI.

Dat zijn de voornemens die wij nu hebben. Ik denk en hoop dat wij nooit in de verleiding komen om toe te staan om het ook maar aan verzekeraars en anderen te geven. Die problemen hebben wij ook al met vingerafdrukken. Het belangrijkste is dat hierin, behoudens het specifieke aspect van de profielen, potentieel meer informatie zit dan alleen voor de opsporing nodig is. Dat vergt een bijzondere aandacht voor de persoon. Dat is de achtergrond van een aantal maatregelen dat hier wordt voorgesteld.

Zoals gezegd, gelden er termijnen. In geval van een misdrijf waarop volgens een wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer kan worden gesteld, zal de termijn van opslag dertig jaren zijn nadat de gegevens zijn opgeslagen in de databank. In andere gevallen is deze termijn twintig jaar.

Waarom wordt ook het materiaal opgeslagen? Dat doen wij toch ook niet bij andere methoden? Na het afnemen van de vingerafdruk houden wij inderdaad de vingers niet achter. Dan heeft de vingerafdruk ook geen zin meer. In dit geval heeft het potentieel echter wel zin. In de eerste plaats is het door de ontwikkeling van de techniek mogelijk dat betere profielen worden gemaakt. Die kunnen ook tot bescherming van personen dienen, omdat eventuele foute profielen namelijk nog duidelijker kunnen worden uitgewist. In de tweede plaats kan onduidelijkheid ontstaan in een rechtszaak en dan is het altijd mogelijk om opnieuw specifiek te controleren of het profiel bij het materiaal hoort. Daarvoor is dan een speciale WOD.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): De verdachte die van een nieuw feit wordt beticht, staat toch helemaal bol van zijn eigen DNA? Ik begrijp dat niet. Iemand wordt veroordeeld. Bij hem wordt DNA-materiaal afgenomen. De minister trekt daar een profiel van en bewaart het materiaal omdat het misschien mogelijk is om in de toekomst een beter profiel te maken. Als de verdachte nog eens wordt verdacht van een strafbaar feit, dan is het handig als het oude materiaal volgens de nieuwe technologie kan worden gelezen.

Dat is toch niet rationeel navolgbaar?

Minister **Donner**: Het is wel rationeel navolgbaar. Stel ik heb materiaal van een persoon. Daar maak ik een profiel van. Dat profiel is een afgeleide, die samenhangt met de stand van de techniek. Later vind ik bij een misdrijf sporen. Die sporen lijken op het genoemde profiel. Er wordt een nieuw profiel gemaakt. Op basis van die twee afgeleiden wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de persoon waarvan het materiaal al voorhanden was, verdachte is. In deze zaak heb ik geen verdachte, want dan is er sprake van opsporing. Ik heb een andere zaak waarbij ik alleen het spoor heb. Op basis van twee afgeleiden die overeen lijken te stemmen, neem ik iemand vast. Die persoon zegt bijvoorbeeld dat hij in het buitenland zat. Doordat kan worden nagegaan of iets is verward of dat indertijd een fout is gemaakt, krijg ik de mogelijkheid om opnieuw na te gaan of het profiel dat tien jaar geleden is

gemaakt, beoordeeld naar de stand van de huidige techniek, het juiste profiel is.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat begrijp ik, voorzover het celmateriaal van sporen betreft, maar ik begrijp het niet voorzover het celmateriaal van veroordeelden betreft. De minister treft bij een nieuw misdrijf celmateriaal dat lijkt te corresponderen met een profiel dat is genomen van iemand die eerder is veroordeeld. Op basis daarvan wordt de voorheen veroordeelde als verdachte van een nieuw misdrijf aangemerkt. Stel dat de verdachte een alibi heeft. Dan kan hij toch met nieuw DNA-materiaal aantonen dat er geen match tot stand is gekomen met het profiel van het spoor?

Minister **Donner**: In dezen moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de techniek. Dat is hetzelfde dat ik iemand op basis van vingerafdrukken opspoor omdat ik die vingerafdrukken twintig jaar geleden heb genomen. Dat waren andere technieken, die tot een andere weergave leidden. Op basis van een ogenschijnlijke overeenstemming neem ik iemand, van wie ik twintig jaar geleden de vingerafdrukken heb afgenomen, nu vast. Hij kan met kracht van argumenten aangeven dat de vingerafdrukken die twintig jaar geleden genomen zijn, niet van hem zijn of dat de vingerafdrukken die nu zijn genomen, alleen ogenschijnlijk dezelfde zijn. Dan bieden mij niet de vingerafdrukken, maar wel het celmateriaal de mogelijkheid om de oude verdachte die ik had en die ik op basis van nieuw sporen materiaal heb vastgenomen, al dan niet te herkennen. Aan de hand van de nieuwe analyse van het celmateriaal kan ik tot de conclusie komen dat de sporen die ik heb gevonden, inderdaad niet overeenstemmen met het celmateriaal dat ik indertijd van deze persoon heb afgenomen. Het is dus juist een extra waarborg van de voordelen. Ik werk hier immers met afgeleiden. Ik heb dan altijd de mogelijkheid om weer terug te gaan naar het oorspronkelijke.

Zojuist sprak ik over de vernietigingsplicht en de termijnen. De heer Wagemakers constateerde dat het WODC er in een onderzoek op wijst dat die niet altijd werden nageleefd. Uit dit onderzoek bleek inderdaad dat die tijdens de periode van het onderzoek, 1999, niet scherp werden nageleefd. Dat was aanleiding om de regels aan te scherpen. In die zin werd voortdurend bekeken hoe de regels werden nageleefd. In dat verband heeft het NFI een geautomatiseerd rappelsysteem ontwikkeld en geïmplementeerd. Aan de hand daarvan wordt het OM gewaarschuwd als een persoon langer dan een bepaalde periode in de DNA-bank voorkomt. De raad voor accreditatie van het NFI voert ieder jaar een audit uit. Daarbij kunnen alle werkprocessen worden doorgelicht, inclusief de opslag van celmateriaal. Ten slotte ziet het College bescherming persoonsgegevens toe op de naleving van de regels. Er is dus een aantal waarborgen ingebouwd om daarvoor te waken.

Mevrouw De Wolff wees op het risico van het planten van DNA-materiaal. Strikt genomen is dat het probleem. Dat is weer het nadeel van DNA-materiaal. Materiaal dat ik op de plaats van het delict aantref, hoeft er niet op te wijzen dat de persoon van wie dat materiaal is, op die plaats was, laat staan dat hij het delict heeft

gepleegd. Dat zijn de beperkingen van het materiaal, maar dat is geen argument om het materiaal niet af te nemen als dat wel nuttig kan zijn.

De heren Wagemakers en Rosenthal hebben mij gevraagd om een reactie op de brief van de raad van hoofdcommissarissen. In wezen heb ik die al gegeven. Dat zij het aannemen van dit wetsontwerp ondersteunen, neem ik graag in dank aan. Het andere punt zullen wij moeten bezien. Op dit moment wordt er gewerkt aan een plan van aanpak voor de invoering van het geheel. Daaruit blijkt zonder meer dat het een grote belasting kan zijn als je consequent, vanaf het eerste moment, alles wilt doorvoeren.

Desondanks meen ik dat er processen zijn die dat aanvaardbaar maken. Ook dan blijft het een punt van de werkbaarheid van het geheel.

De heer Rosenthal en de heer Wagemakers vragen mij wanneer de aard van het misdrijf betekent dat materiaal niet wordt afgenomen. Bij bepaalde misdrijven, genoemd zijn onder andere fraudedelicten en laster, is gezegd dat de aard van het misdrijf niet waarschijnlijk maakt dat met DNA nog een keer materiaal opgespoord kan worden. Ook dan moet ik in alle eerlijkheid zeggen dat er een bepaalde recidive is. Ik ben het ermee eens dat de recidivecijfers niet slaan op herhaling van hetzelfde misdrijf, maar op herhaling met een ander misdrijf. Ik denk ook dat, ook al kun je niet onmiddellijk voorbeelden vinden, het veiligheidsklepje in de redenering het aanvaardbaar maakt om op basis van een toch algemene redenering te komen tot deze oplossing.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister heeft in het begin van zijn betoog een aantal malen gewezen op statistische beoordelingen van de zaken die aan de orde zijn. Het zou geruststellend zijn om te weten in hoeverre recidive op een aantal delicten inderdaad recidive naar hetzelfde soort delict inhoudt. Ik kan mij voorstellen dat bij bepaalde delicten een recidivepatroon naar andere typen delicten te zien is. Het zou mij een lief ding waard zijn als de minister kan zeggen dat daar een redelijk beeld van bestaat, bijvoorbeeld in de situatie van de fraudeurs die behandeld is in de schriftelijke gedachtewisseling.

Minister **Donner**: Wij hebben er geen redelijk beeld van. Dat is een van de aanleidingen waarom er een recidivemonitor is ontwikkeld door het WODC. Dat is van wezenlijk belang, met name ook voor het sanctiebeleid zoals wij het invoeren en voor andere terreinen. Het is een probleem. Ik hoop dat het ondervangen wordt met de werkzaamheden die het WODC op dit moment verricht. Inderdaad, ik erken dat op basis van dit soort inzichten tot de conclusie gekomen kan worden dat er veel minder reden is om DNA-materiaal af te nemen. Op dat moment zullen wij komen met een oordeel over hoe met die conclusies om te gaan.

Mevrouw De Wolff vraagt zich af: waarom niet de echt ernstige misdrijven. Over die grens kan men discussiëren. In het algemeen wordt bij dit soort zaken als grens de voorlopige hechtenis gehanteerd. Daarom is daarbij aangesloten.

Mag uitsluitend de zittingsofficier het bevel uitvaardigen? Het antwoord is nee. Dat ligt vaak wel voor

de hand. Het is immers degene die constateert of de veroordeling conform de eisen van de wet is. Het is vaak ook het meest handzaam dat hij het bevel uitgeeft. Op dit moment is dat onder andere voorwerp van discussie bij de vraag over de wijze waarop het wetsvoorstel moet worden uitgevoerd. De vraag is of er een landelijke officier moet komen of in ieder parket een andere officier.

De heer Rosenthal wijst op het punt van de grote organisatorische consequenties en de hoge financiële lasten. Daarvan is aangegeven dat die in de afweging meegenomen moeten worden bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Ik ben het daarmee eens. Het is niet mijn bedoeling om irreële verwachtingen te wekken. Die mogelijk irreële verwachtingen spelen vooral bij de politie. Dat zijn ook degenen die er de last van ondervinden. Juist op het niveau waar de verwachtingen spelen, is het in evenwicht. Of dat in een persbericht moet, zal ik bezien.

De heer Rosenthal heeft verwezen naar het interview met de heer De Knijff. Daarvan kan ik zeggen dat ik het geheel eens ben met discussie en vragen. De heer De Knijff is overigens niet mijn medewerker, maar is van het NFI en daarmee een zelfstandige.

Waarom bij ex-veroordeelden alleen veroordeelden met een vrijheidsstraf en bij nieuwe veroordeelden ook veroordeelden met een taakstraf? Dat is een tactische overweging geweest. Ik ben bezig met een bestand van mensen waarbij de veroordeling al heeft plaatsgevonden. Degenen die veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf zitten nog vast. Daarbij kan ik het gemakkelijk doen. De anderen lopen vrij rond. Dan vergt het erg veel capaciteit om het allemaal te achterhalen. Het is dus meer een pragmatisch onderscheid dan een principiële onderscheid, zij het dat in de vrijheidsstraf ook een zekere gradatie van de ernst van het misdrijf zit.

Bij de punten van de heer Jurgens, zoals het principiële argument om van veroordeelden wel en van anderen geen profiel te nemen, moet ik in eerlijkheid het volgende erkennen. Wij zijn bezig met een dwangmiddel met het oog op toekomstige misdrijven. Ik kan de redenering ook aan de andere kant beginnen. Waarom nemen wij niet van alle pasgeboren baby's, samen met de hiepriek, een DNA-monstertje? Als wij die in een grote bank zetten, weten wij het voor de toekomst. Ik weet niet of ik die samenleving zou verkiezen. Tot nu toe is wijselijk gezegd dat wij dat niet doen. Wat is dan met betrekking tot dit instrument een logische afgrenzing? Bij de vingerafdruk zit de beperking in het nemen van de vingerafdruk. Als ik iemand vast neem die vervolgens niet wordt veroordeeld, moet de vingerafdruk vernietigd worden. Wordt die veroordeeld, dan blijft de vingerafdruk in het register zitten. In wezen voer je dat systeem hiermee ook in. Je moet de grens ergens trekken. Dat moet waar die het meest redelijk is. Zoals bij al dit soort grenzen is er iedere keer een grensgeval waarvan aangetoond kan worden dat het onredelijk is. Dat bewijst niet dat de grens anders getrokken moet worden. Ik zeg dit in antwoord op de wat meer algemene beschouwing van de heer Jurgens. Ik moet hier een grens trekken. In die zin gebruik ik de term in beginsel als een principe. Dat neemt niet weg dat er grensgevallen kunnen zijn. Ik meen niet dat het bewijs dat er een grensgeval is ook bewijst dat de grens onredelijk

is. Het is geen willekeurige grens, maar een die redelijk aansluit bij de grens die wij op andere terreinen trekken.

Waarom wordt DNA niet ook gebruikt ter identificatie, zoals andere biometrische kenmerken? Daarbij geldt het algemene beginsel van artikel 8 EVRM dat indien er betere of even goede mogelijkheden voor identificatie zijn op basis van vingerafdrukken of irisscan, het gebruik van DNA-profielen daarvoor niet in aanmerking moet worden genomen. Het vereist immers in ieder geval het afnemen van wangslim.

Dat is een belangrijk verschil. Naar de huidige stand van de techniek betekent het bepalen van een DNA-profiel een grotere inbreuk op de lichamelijke integriteit, maar ook op de privacy, omdat DNA-materiaal anders dan een irisscan en anders dan een vingerafdruk potentieel andere informatie over de betrokkene bevat. Derhalve is het gerechtvaardigd om meer terughoudend te zijn met het gebruik van dit soort materiaal.

De heer Rosenthal vroeg mij nog waarom dood door schuld in het verkeer buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, als de grens getrokken wordt waar die nu getrokken is. Eerlijk gezegd omdat de situatie daarbij anders is, zowel wat de aanleiding betreft als op het punt van de opsporing. Bij verkeersdelicten wordt de dader niet opgespoord met een DNA-profiel, maar met het kenteken van het voertuig waarmee ernstig lichamenlijk letsel of de dood is veroorzaakt. Bij fietsers gebeurt dit minder vaak. In die zin is de methode van opsporing anders en is het dus geen probleem dat dit delict niet onder het wetsvoorstel valt. Er is dus ook geen reden om het er wel onder te laten vallen, hoewel het niet binnen de algemene grens valt.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn reactie op onze bijdrage in eerste termijn. Ik wil in tweede termijn nog op drie punten ingaan.

De minister heeft mij gerustgesteld door aan zijn opmerking dat DNA-profielen in wezen op dezelfde wijze behandeld worden als vingerafdrukken, toe te voegen dat dit ook geldt voor de termijn van bewaring, die 20 jaar is, of 30 jaar als het gaat om een delict waarop een vrijheidsstraf van zes jaar of meer gesteld is. Ik veronderstelde dat het logisch zou zijn om zulke profielen gelet op het gevaar van recidive levenslang te bewaren, maar als ik de minister goed heb begrepen, heeft hij mij op dit punt gerust kunnen stellen.

Het heeft mij nogal wat hoofdbrekens gekost om dit wetsvoorstel in een kader te plaatsen. Je kunt het een vondst of een verlegenheidsoplossing noemen om te spreken van een maatregel sui generis; de minister sprak zelf van een truc. Het was mij natuurlijk wel opgevallen dat er in de memorie van toelichting op blz. 19 al gesproken wordt van het eigensoortige karakter van DNA-onderzoek bij veroordeelden. Dit was waarschijnlijk al de opstap naar de typering van de minister. Ik geef toe dat het ons ook niet altijd lukt om ieder fenomeen in een bepaalde systematiek onder te brengen. Ik heb nog wel een vraag over de karakterisering van deze maatregel, namelijk of deze typering wellicht verband houdt met het gegeven dat deze maatregel nu genomen wordt bij afzonderlijke

wet, omdat deze regeling niet past in de stelselmatige regeling van het strafprocesrecht in het Wetboek van Strafvordering. Leg ik terecht een verband tussen het bijzondere karakter van deze maatregel en het onderbrengen ervan in een afzonderlijke wet?

Ten slotte. Dit wetsvoorstel is zeker niet onomstreden, zoals ook buiten deze Kamer gebleken is. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het artikel waarop naar ik meen ook de heer Wagenmakers even zinspeelde, een artikel van de heer Jansen, een advocaat, in het Nederlands Juristenblad van 25 juni jl., waarin hij behalve fundamentele kritiek ook een alternatief voor de voorgestelde regeling presenteert. Ik wil deze tweede termijn gebruiken om publiek te reageren op een bepaalde passage in dit artikel. Jansen hekelt de wijze waarop de volksvertegenwoordiging – daarbij zal hij op dat moment wellicht het oog op de Tweede Kamer hebben gehad – haar rol vervult. Hij noemt die rol ronduit bedroevend. Een citaat: "In plaats van haar controlerende taak kritisch te vervullen en de minister en de regering te wijzen op de vele inconsistenties en onjuiste argumenten die in dit voorstel en in deze memorie van toelichting voorkomen, lijken de partijen slechts bezig met trachten, elkaar te overtroeven in het uitbreiden van bevoegdheden en het inperken van waarborgen, alsof het enige belang is, toch maar vooral aan het electoraat te demonstreren dat zij nog meer dan een ander van zins zijn, de criminaliteit hard aan te pakken, te staan voor meer veiligheid, voor de harde lijn, voor repressie, kortom om het hardst mee te hollen in de hype die in politiek Nederland is ontstaan rondom de veiligheidsproblematiek in het algemeen en het strafrecht in het bijzonder." Uit de behandeling van dit wetsvoorstel wordt volgens hem duidelijk –nogmaals, hij zal de behandeling in de Tweede Kamer bedoelen – hoe gemakkelijk elementaire beginselen worden losgelaten op grond van partijpolitieke of publicitaire overwegingen. Ik meen in alle oprechtheid dat het verwijt van de heer Jansen, althans voor zover het op deze Kamer betrekking zou hebben, deze middag niet door de inbreng van de verschillende fracties wordt gesteund. Dit wil overigens niet zeggen dat wij blindelings voorbij zouden kunnen gaan aan dit signaal. Zelfonderzoek is altijd op z'n plaats, ons geweten moet ons telkens weer onrustig maken, ook als het om de overheid gaat.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. Er is door een aantal sprekers signaleerd dat er nu enkele malen discussies hebben plaatsgevonden die ertoe geleid hebben dat de grens waarover wij vandaag spreken, is verlegd, deels als gevolg van technische ontwikkelingen, deels wellicht ook omdat wij meer zicht hebben gekregen op de mogelijkheden om DNA te gebruiken. Ik moet zeggen dat ik in het geheel niet kritisch tegenover dit verschijnsel sta. Ik meen namelijk dat dit ervan getuigt dat er terughoudendheid is betracht bij het opstellen van regelgeving op dit terrein en dat men niet op voorhand te ruime grenzen heeft willen trekken. Het lijkt mij op zichzelf een verstandig beleid dat als je een soort terra incognita betreedt, je dat doet met terughoudendheid en

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

dat je tracht werkende weg tot grotere wijsheid te geraken. Dat heeft een aantal tussenstappen gevergd en ons ten slotte gebracht tot het punt waarover de minister sprak. Hij zei dat wij het punt bereikt hebben van het maken van vingerafdrukken.

Toen hij de brief van de hoofdcommissarissen besprak, zei hij dat hij de steun voor dit wetsvoorstel die uit die brief bleek, omhelsde. Openhartig was hij. Hij zei namelijk: laat ik eerst maar dit binnenhalen. Voor het overige zou dan gestudeerd worden op datgene wat de hoofdcommissarissen voorstellen: nagaan of de mogelijkheid een lijn zou kunnen zijn ten aanzien van de zaak die hier aan de orde is.

Ik wil nu geen uitvoerig pleidooi houden voor datgene wat de hoofdcommissarissen hebben voorgehouden, maar wel signaleren dat dit wetsvoorstel het na aanvaarding mogelijk zal maken om DNA-materiaal af te nemen bij mensen die nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld. Achteraf zou dan kunnen blijken dat zij geen veroordeelden zijn. De voorgestelde regeling lost die kwestie op door te voorzien in vernietiging. Als je zoiets accepteert is er niet een kleine, maar wel een kleinere stap gezet. Je neemt bij mensen die verdacht worden van een ernstig strafbaar feit nog wel DNA-materiaal af.

Weliswaar is dan er nog geen veroordeling, maar als die volgt, dan kan het materiaal benut worden en als die niet volgt, kan dat vernietigd worden. Dat lijkt een beetje op datgene wat op een andere wijze reeds in dit wetsvoorstel ligt besloten. Wellicht is dit aanvaardbaar, gelet op de categorie mensen waarover wij spreken. Wij spreken hier over mensen die worden verdacht van het plegen van een ernstig strafbaar feit. Op basis van bestaande regelgeving is het mogelijk om DNA-materiaal af te nemen als een onderzoeksbelang dat indiceert. Men heeft deze bevoegdheid echter ook nodig als het onderzoeksbelang er niet is. Dat belang doet zich met name voor bij bekende verdachten of bij verdachten waarvoor anderszins overvloedig bewijsmateriaal aanwezig is. Mocht een van die gevallen zich voordoen, dan zal dat over het algemeen tot veroordeling leiden. Ik wil niet op de discussie vooruitlopen, maar staande bij het punt dat wij nu bereikt lijken te hebben, kan ik mij die verdere stap, de stap die de hoofdcommissarissen suggereren, alleszins voorstellen. Daarmee kan namelijk in praktische zin nogal wat worden gewonnen.

Ik sta nog stil bij twee kleine puntjes. Over de formulering van artikel 2, lid 1, sub b, heb ik mij in eerste instantie namens de fractie kritisch uitgelaten. Ik mag met een zekere waardering naar de tribune kijken. Ik vermoed dat degene die de oorspronkelijke formulering van dat artikel heeft geleverd, daar is gezeten. Die oorspronkelijke formulering was zeker beter. Dat heb ik reeds verwoord en dat is naar mijn mening niet weerlegd. Overigens was de amendering afkomstig van de CDA-fractie aan de overzijde. Uit de Handelingen blijkt dat de minister een zeker enthousiasme etaleerde ten aanzien van de aangeboden nieuwe formulering en wel omdat dat het aantal bezwaarschriften zou kunnen doen afnemen. Mensen zouden bezwaarschriften willen indienen tegen de afname. Kennelijk was het een goede rem op de mogelijkheid om bezwaarschriften in te dienen. Uit de manier waarop de discussie zich ook in de stukken rondom

dit artikel heeft ontwikkeld, blijkt wel dat er geen rem is op afname van de mogelijkheid om toch DNA-materiaal te kunnen afnemen. Ik vind dat er dan een onevenwichtigheid is, want je zoekt een formulering die je zelf alle mogelijkheden geeft om in vrijwel alle gevallen DNA-materiaal te kunnen afnemen, maar die formulering vergroot tegelijkertijd de mogelijkheid van het indienen van bezwaarschriften.

Wat ik inconsequent vond en op zichzelf wel een voorbeeld van datgene wat de schrijver, de heer Jansen, terecht signaleerde is het volgende. Als men in de stukken zegt: het is de officier van justitie die zo goed kan beoordelen of er wel of niet aanleiding bestaat om DNA-materiaal af te nemen -- hij kent de zaak, hij kent de verdachte -- dan lijkt mij de consequentie van die redenering dat die man, die de zaak inhoudelijk heeft behandeld, de beslissing neemt. Het kan dus niet zo zijn -- ik meen dat de beantwoording van de minister dat openliet -- dat per parket voor een praktische organisatie wordt gekozen en de kwestie bij één officier wordt neergelegd. Dan tast je deze motivering in de kern aan.

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van onze vragen. Ik ben het met de minister eens dat de begrenzing van de doelgroep van dit wetsvoorstel altijd arbitrair is. Ik ben het zelfs met hem eens dat de begrenzing die hij kiest, het voordeel van de eenvoud heeft. Alle delicten die voor voorlopige hechtenis in aanmerking kunnen komen, kwalificeren voor afname van DNA-materiaal. Het tegenvoorstel dat ik namens mijn fractie formuleerde -- het beperken van DNA-afname tot plegers van ernstige misdrijven -- heeft dat voordeel van de eenvoud niet en lokt ongetwijfeld discussies uit. De ernst van het misdrijf zou feitelijk geconstateerd moeten worden en mag niet afhankelijk zijn van de definitie in het Wetboek van Strafrecht. Dat is dan ook niet de principiële reden waarom ik moeite heb met dit wetsvoorstel. Als ik overigens geen principieel bezwaar tegen het wetsvoorstel zou hebben of tegen de wijze waarop het zal worden uitgevoerd, zou ik mijn fractie adviseren om het wetsvoorstel te steunen.

Mijn principiële bezwaar zit in de kwestie die wij in een interruptiedebat hebben aangevoerd, namelijk het bewaren van het celmateriaal. Ik begrijp dat de profielen gedurende een zekere tijd bewaard worden. Ik had met de heer Holdijk begrepen dat dat tot sint-juttemis is of zoveel eerder als de betrokkene overlijdt, maar ik begrijp nu dat het korter moet zijn. In ieder geval worden de profielen geruime tijd bewaard. Dat begrijp ik, maar wat ik nog steeds niet begrijp is waarom ook het celmateriaal moet worden bewaard. Stel dat ik volgend jaar een diefstal pleeg, dat mijn celmateriaal wordt afgenomen en dat ik over tien jaar weer een diefstal pleeg. Stel dat de politie bij die tweede diefstal een spoor vindt waarvan het DNA-profiel overeenkomst vertoont met het profiel dat van mij is opgeslagen. Als ik dan bij hoog en bij laag beweer dat ik het niet geweest kan zijn, dan kan ik eenvoudig opnieuw DNA-materiaal van mijzelf laten afnemen om te laten blijken dat die match niet correct is geweest.

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

Wat de minister er verder ook over zegt, ik kan niet anders dan geloven dat het de bedoeling is dat er zoveel mogelijk celmateriaal wordt opgeslagen, omdat wij misschien in de toekomst over andere technieken gaan beschikken om meer informatie uit het materiaal af te lezen. De minister heeft mij aangeraden om de overheid met een gezonde dosis achterdocht te benaderen. Dat advies heb ik mij eerder in mijn leven al ter harte genomen, maar het is altijd prettig om dat nog weer eens uit de mond van de minister van Justitie te horen. Ik weiger een wetsvoorstel te steunen waarvan ik niet weet wat de impact op de wat langere termijn zal zijn. Ik weiger mee te gaan met een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt om van tienduizenden verdachten materiaal af te nemen en te bewaren terwijl er in de loop van de komende decennia wellicht heel andere informatie uit af te leiden is. Ik denk dat het voldoende is om slechts de profielen te trekken en het materiaal te vernietigen. Als de minister in dit debat niet wil toezeggen dat hij zich daartoe zal beperken, moet ik mijn fractie adviseren om aantekening van tegenstem te vragen.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie heeft met name getamboereerd op de mogelijkheid dat wij met dit wetsvoorstel op een glijdende schaal kunnen zitten. In de toekomst kan een situatie ontstaan dat wij DNA gaan gebruiken voor niet-acceptabele doeleinden. Dat was ook een beetje om de minister uit te lokken om krachtig te verdedigen dat het nu wel kan, omdat het gaat om veroordeelden die zelf aanleiding hebben gegeven voor het opnemen in het bestand. Hij ziet niet zo gauw een ander in zijn woorden statistisch profiel, een andere groep waarvan je kunt zeggen: daar leg ik alvast het DNA van vast voor het geval dat.

Het doet mij denken aan Sam die na de oorlog Unter den Linden zat. Hij vraagt om een "Tasse Kaffee und den Völkischer Beobachter". De ober zegt: "Kaffee haben wir schon wieder, aber den Völkischer Beobachter gibt's nicht mehr". Sam bestelt nog vier keer koffie en krijgt elke keer hetzelfde antwoord. De vierde keer wordt de ober boos: "Ik heb al vier keer gezegd dat de Völkischer Beobachter er niet meer is". "Ja", zegt Sam, "dat wilde ik nou net graag van u horen". Dat was de bedoeling van de poging om het een andere kant op te rekken. De minister ging daar zelfs zeer ver in: van elk geboren baby'tje neem je wangslimvlies af, dan heb je een perfect systeem. Van elkaar begrijpen wij dat dat de wereld is die wij niet wensen.

Ik kan meevoelen met het standpunt van mevrouw De Wolff. In de toekomst zou het wellicht op een verkeerde manier gebruikt worden. Het is echter gevaarlijk om te vaak iets af te wijzen wat wij op zichzelf willen, maar wat in de toekomst misbruikt kan worden. Met haar wil ik waakzaam zijn tegen misbruik.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik heb geen principiële bezwaren tegen het afnemen van DNA-profielen van veroordeelden. Zelfs als de minister de grens ruimer zou trekken dan mij lief is, zou ik nog overwegen om hem te

steunen. Het gaat mij echter om het celmateriaal. Waarom zou je dat in 's hemelsnaam bewaren?

De heer **Jurgens** (PvdA): Die vraag is uitstekend, maar ik draai hem om. Laat ons even afwachten of het leidt tot verkeerd gebruik van het celmateriaal. Op het moment dat dat blijkt, sta ik aan de kant van mevrouw De Wolff om te zorgen dat het onmogelijk wordt gemaakt. Dat heet evaluatie.

De heer **Wagemakers** heeft gevraagd of wij toch niet moeten doen wat de hoofdcommissarissen van politie ons gevraagd hebben. Het gaat daarbij om het inzetten van DNA in het opsporingsonderzoek, ook als het niet gaat om strafbare feiten waarvan de verdachte op dat moment wordt verdacht. Daar zou sprake zijn van een overschrijding. Als de minister met een dergelijk voorstel zou komen, zouden wij dit uitstekende debat opnieuw met elkaar moeten hebben.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel blijkt ons naar heel verre plekken te brengen, tot in de Afghaanse woestijn, en ook ver terug in de tijd, tot vlak na de oorlog. Ik bepaal mij even tot het hier en nu. Allereerst zeg ik de minister dank voor zijn beantwoording in eerste termijn. Ik heb vier punten, die lopen van klein naar wat principiëler.

Over de brief van de Raad van Hoofdcommissarissen kan ik kort zijn. Ik sluit mij van harte aan bij de opmerking die de heer **Wagemakers** daarover in tweede termijn heeft gemaakt.

Mijn tweede opmerking betreft de zinsnede die ik in eerste termijn al heb geciteerd. Het gaat om de opmerking van de minister in de memorie van antwoord dat in beginsel alle misdrijven recidiverisico met zich brengen. Toen ik hem interrumpeerde verwees de minister mij naar de recidivemonitor van het WODC. Ik probeer zo concreet en praktisch mogelijk te blijven op dit punt en vraag de minister of hij bereid is om door het WODC in de analyse op dat statistische materiaal rond recidive deze problematiek te laten betrekken: de relevantie van het recidivepatroon voor de thematiek die wij vandaag aan de orde hebben.

Mevrouw de voorzitter. Mijn derde opmerking betreft de systematiek van de toepassing en het bereik van strafrechtelijke voorstellen in het algemeen, als het gaat om de aard van het delict en de aard en de omvang van de strafmaat die onder het bereik van het wetsvoorstel moeten vallen. Er is vandaag een aantal malen gesproken over de eenvoud om te werken vanuit het stramien van delicten gerelateerd aan de mogelijkheid van voorlopige hechtenis. Dat is op zich een systematisch verhaal. Als we echter alle wetsvoorstellen bekijken die we in de loop van de jaren de revue zien passeren, waarbij de strafmaat wordt verhoogd en aangescherpt, dan zouden we ons kunnen afvragen of we dan nog steeds kunnen praten over een reële systematiek in het geheel. De minister dicht in mijn richting op een van hem bekende en vertrouwenwekkende wijze een hiaat dat ik zag in artikel 175 a van de Wegenverkeerswet. Als ik het wetsvoorstel dat voorligt

van haver tot gort zou uitpluizen – ik heb dat geprobeerd te doen met doorverwijzing naar allerlei andere wetsvoorstellen en wetsartikelen -- en daarbij ook nog allerlei wijzigingen betrek die wij in de strafmaat met betrekking tot allerlei wetsvoorstellen in de afgelopen jaren hebben geïntroduceerd, dan zouden er toch nog wel vragen kunnen liggen. Passen de maatregelen die wij hier nemen, voortdurend op de aard van de delicten en de aard en de omvang van de strafmaat, zoals we die met elkaar hebben afgesproken? De toezegging van de minister in de Tweede Kamer over onderzoek naar de wenselijkheid van verlaging van de termijn voor toepassing van voorlopige hechtenis, lijkt mij typisch ook een punt dat daarbij meteen zal spelen. Toegegeven moet worden dat dit derde punt verder reikt dan alleen het wetsvoorstel dat we hier hebben voorliggen.

Tenslotte kom ik bij mijn vierde punt, mevrouw de voorzitter. Wij praten in de Eerste Kamer vandaag behalve over dit wetsvoorstel onder meer heel uitvoerig over wetgeving, de uitvoerbaarheid ervan en alles wat daaraan vastzit. Ik vind dat de minister een beetje gemakkelijk omgaat met mijn vraag over de justitiële spagaat. Het is mooie nieuwe wetgeving, waarbij heel nadrukkelijk wordt gesteld waarom we die wetgeving in het Staatsblad willen hebben. De functies van de wet worden omstandig gememoreerd en aangegeven. De minister geeft met de ene hand iets in de richting van de samenleving, maar hij moet aan de andere kant de verwachtingen voor een deel weer temperen over het bereik van de wet vanwege organisatorische, financiële en andere problemen. We nemen in feite een wet aan, terwijl we tegelijkertijd een soort implementatietekort hebben in de richting van de samenleving. Dit zou in de sfeer van de communicatie en de voorlichting naar het publiek toe, los van de politie, een punt van zorg moeten zijn. Ik geef onmiddellijk toe dat dit ook weer een punt is dat veel verder reikt dan het wetsvoorstel. We hebben dit probleem al eerder de revue zien passeren bij andere wetsvoorstellen. Ik wil naar aanleiding van dit wetsvoorstel toch nog even de aandacht van de minister hiervoor vragen.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik zal in volgorde van de opmerkingen in mijn antwoord hierop ingaan. Ik heb de heer Holdijk gelukkig gerust kunnen stellen op het punt van de termijn. Er gelden inderdaad termijnen. De vergelijking met vingerafdrukken betekent niet dat er een exacte identiteit is. Er kunnen in meer gevallen vingerafdrukken genomen worden dan dat er nu DNA afgenomen kan worden. Ik kom in deze systematiek in hetzelfde patroon. Ook vingerafdrukken worden vernietigd als blijkt dat er geen veroordeling is. Er moet mij tegelijkertijd iets van het hart met betrekking tot de brief van de hoofdcommissarissen. Er wordt in die brief een mijns inziens te beperkte uitleg gegeven van wat mogelijk is in het belang van de opsporing. Er is op dat punt wel degelijk meer ruimte dan men daar probeert te schetsen.

Mevrouw de voorzitter. Dat brengt mij bij het laatste punt dat de heer Rosenthal aanvoerde, het justitiële spagaat. Het is eigen aan al onze redeneringen dat we al

snel proberen de voordelen in de discussie aan te geven en de mogelijkheden die er zijn, te beperken. Dat is een retorische stijl. Er zitten in die zin in dit wetsontwerp punten van organisatorische en financiële beperkingen. Wat evenzeer dreigt is dat het beeld ontstaat dat je, als je DNA van mensen hebt, alles kunt opsporen. Mevrouw De Wolff stelde daar in eerste termijn een vraag over. Het feit dat ik sporen vind op een bepaalde plaats, betekent niet dat ik daarmee de dader van dat delict heb gevonden. De mogelijkheid bestaat dat degene die met opzet een misdrijf zal gaan plegen, een zak haar meeneemt van de kapper die hij ter plaatse kan rondstrooien, waardoor de politie op geen enkele wijze meer kan achterhalen welke haar nu van de dader was. Het beeld van DNA als het wondermiddel in de opsporing moet wat dat betreft getemperd worden. Zo zijn er tal van punten te noemen.

Maar ik wil tegelijkertijd ook de voordelen die er onmiskenbaar zijn, niet ontkennen. DNA biedt op tal van plaatsen duidelijk mogelijkheden tot het oplossen van misdrijven. Dat brengt mij bij het algemene punt dat de heer Holdijk aanvoerde naar aanleiding van het artikel van de heer Jansen. Zijn opmerking biedt mij de gelegenheid om hierover iets te zeggen. Ook op ander terrein wordt de discussie gevoerd en ontstaat de beeldvorming dat ik als minister graag de rechtstaat en elementaire waarborgen terzijde veeg. Dat is een volstrekt verkeerde uitleg van de rechtstaat, waarbij ieder zijn mening als een grondrecht beschouwt en iedere afwijking van zijn mening als een inbreuk op de rechtstaat. Ik vind het een zorgelijke ontwikkeling dat de juridische discussie niet op een beter niveau gevoerd kan worden. Ik wil erop wijzen dat de eerste waarborg voor de rechten van de burgers is dat de overheid misdrijven die gepleegd worden, kan oplossen. Dat is doorgaans de meest ernstige aantasting van de rechten van burgers. De grote bedreiging van de burger ligt niet in de oplossingspercentages, die op dit moment overigens toenemen. De bedreiging zal veel vaker liggen in een rigoureuus vasthouden aan wat ooit is vastgelegd om dat ook toe te willen passen onder andere omstandigheden. Daar zit naar mijn gevoel het gevaar voor de rechtstaat, omdat hiermee uiteindelijk het gezag van het recht en het belang dat we dit soort zaken met recht regelen, ondergraven wordt. Ik ben mij er helemaal van bewust dat de heer Holdijk mij dat niet verweet. Ik gebruik zijn woorden slechts als een haakje om deze ontboezeming mijnerzijds aan op te hangen.

Het is inderdaad het eigen karakter van de maatregel die het nodig maakt om dit bij eigen wet te regelen en die het niet logisch maakt om dit in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. In zoverre heeft de heer Rosenthal gelijk.

De heer Wagemakers sprak over de brief van de raad van hoofdcommissarissen. Hierbij moet ik oppassen. De vingerafdrukken worden genomen op het moment van verdenking en worden eventueel later vernietigd. De stap van het afnemen van DNA is een verdergaande stap. Dat geldt zowel voor de wijze waarop het DNA wordt afgenomen en voor de informatie die daarmee wordt afgenomen als voor het potentieel gebruik dat daarvan kan worden gemaakt. Ik denk dat wij daar rekening mee moeten houden. Er is daarom reden om te bekijken of een

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

andere methode, als die er is, kan werken. Men moet niet uit mijn woorden begrijpen dat ik het enkel een pragmatische kwestie vind. Hieraan zitten wel degelijk aspecten van algemene rechtspolitiek, die mede overwogen moeten worden. Je kunt niet alles maar ondergeschikt maken aan de effectiviteit en de pragmatische voordelen. Dat blijft voor mij wel degelijk een punt van overweging.

Dan kom ik op het pleidooi voor de oorspronkelijke formulering van artikel 2. Dat blijft misschien een punt om over van mening te verschillen. Ik heb in de Tweede Kamer aangegeven dat er ook bepaalde voordelen zitten aan het voorstel dat hier is gedaan. De tijd zal moeten uitwijzen of er inderdaad gevallen zijn waarop dit van toepassing is. Het gaat niet enkel en alleen om de aard van het misdrijf, maar ook om de situatie waaronder het misdrijf is gepleegd. Die kan ook met zich brengen dat er geen redelijke kans is op recidive.

Mevrouw Wolff is nog ingegaan op het hergebruik van het materiaal. Volgt uit het oude profiel een foute identiteit, dan heb ik altijd de mogelijkheid om nieuw materiaal af te nemen om het profiel opnieuw vast te laten stellen. Dat geef ik toe. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen op dit terrein nog volop in gang. Het gaat er niet om dat uit het voorhanden materiaal steeds meer nieuwe informatie wordt gehaald over andere zaken die niet strikt van toepassing zijn. Nogmaals, het materiaal wordt niet ter beschikking gesteld. De wet regelt wie de profielen kan krijgen. Het is wel zo dat enkel en alleen door de ontwikkeling van de techniek, over twintig jaar de methoden een andere wijze van vaststelling van profielen kunnen opleveren. Dat biedt mij dan ook bij de opsporing de mogelijkheid om van het materiaal dat ik nog heb, met de nieuwe technieken een profiel te trekken om het op die wijze vergelijkbaar te maken met de profielen die ik op dat moment trek. Ik blijf echter werken met afgeleide informatie. Derhalve is het mede in het belang van de bruikbaarheid. Als de wetgever dat aanvaardt, is het logisch dat deze consequentie daaruit wordt getrokken. Ik zou de fractie van GroenLinks gaarne tot haar oude houding willen overtuigen. Ik denk dat het bezwaar dat zij ziet, er niet is. Dat element moet juist gewaarborgd worden door de regels over het gebruik van het materiaal en de waarborgen op dat punt. Dat moet geen reden zijn om het materiaal niet te gebruiken.

De heer Jurgens hoorde mij graag herhalen wat ik heb gezegd. Het lijkt mij dat onder ogen moet worden gezien dat niet alle vragen kunnen worden opgelost door effectiviteit of bezien vanuit het resultaat. Dat laat onverlet dat wij dit op ieder moment, ook in het licht van de maatschappelijke vragen en problemen, moeten heroverwegen. Ik hoop niet dat wij ooit een criminaliteitsprobleem hebben waardoor wij maar alvast beginnen met het afnemen van het DNA-materiaal van iedereen om vervolgens te bekijken of wij dat later nog eens kunnen gebruiken. Tegelijkertijd is de invalshoek van de volksgezondheid veel gevaarlijker. Ik zie het eerder aankomen dat wij om redenen van volksgezondheid bij iedereen DNA-materiaal afnemen en dat achter de hand houden dan om redenen van opsporing van criminaliteit. Dan lijken plotseling heel andere zaken gerechtvaardigd te

zijn. Ik vrees echter dat ik nu het terrein betreedt van mijn collega.

De heer Rosenthal is ingegaan op de zinsnede in de memorie van antwoord. Nogmaals, het kan ook gaan om de relevantie van de situatie. Op zijn vraag over de recidivemonitor kan ik niet onmiddellijk een antwoord geven. Of ik het zonder meer relevant kan maken voor het onderwerp dat wij hier aan de hand hebben, is namelijk ook afhankelijk van het programma. Het programma is al opgestart. Ik wil de Kamer graag per brief inlichten over de mogelijkheden en de stand van de recidivemonitor op dit moment.

De heer **Rosenthal** (VVD): Kan de minister aan die brief een zin toevoegen waarin hij een koppeling legt met de discussie die hier is gevoerd?

Minister **Donner**: Ik zal kijken hoe ik die erin kan krijgen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb al eerder gemerkt dat het "kijken naar" van de minister niet altijd betekent dat het daadwerkelijk iets wordt. Mag ik de minister toch vragen om dat te doen? Het is een kwestie van het geven van een paar draaien aan de computer.

Minister **Donner**: Mijn langste discussie met deze Kamer ging over een toezegging die werd gedaan zonder volledige kennis van zaken. Ik wil proberen om een herhaling daarvan te voorkomen.

Ik zal daar verwijzend naar deze discussie op ingaan.

Dan kom ik op de systematiek. Er is gezegd dat er delicten kunnen zijn die niet onder de grens van de voorlopige hechtenis vallen. Nogmaals, wij trekken hierbij geen grens in de zin van "in deze gevallen is recidive wel waarschijnlijk en in deze gevallen niet". Dat hangt niet logisch samen met die grens. Het feit dat bepaalde verkeersdelicten er niet onder zouden vallen, betekent niet dat ik dan materiaal voor recidivemogelijkheden mis. Dan kom ik immers terecht in de discussie die de heer Jurgens voert. Ook andere categorieën vallen er potentieel onder. Het gaat erom dat de wetgever een grens moet trekken. Natuurlijk zijn er altijd grensgevallen die er net onder vallen en waarbij sprake is van een hoog recidivegevaar. Bijvoorbeeld bij fietsendiefstal is een hoge recidivefactor niet uitgesloten. Toch moet je ergens de grens trekken.

Uw opmerking over een justitiële spagaat heb ik niet willen bagatelliseren. Ik heb geprobeerd aan te geven dat een groot aantal factoren een rol speelt en dat het niet alleen om capaciteitsproblemen gaat.

Daarmee kom ik tot het einde van de beantwoording van de vragen die mij zijn gesteld. Ik wil deze wet bij de Kamer aanbevelen voor aanvaarding. Daarmee is niet het laatste gezegd over DNA-ontwikkelingen. Het is een belangrijke stap die wij moeten nemen. Nogmaals, onder de gegeven omstandigheden meen ik dat dit geen onredelijke keuze is van de wetgever, maar een redelijke.

De beraadslaging wordt gesloten.

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

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van GroenLinks wordt aantekening verleend dat zij geacht wens te worden tegen het wetsvoorstel te hebben gestemd.

**

De vergadering wordt van 18.34 uur tot 19.30 uur geschorst.

Voorzitter: Timmerman-Buck

*B

!VOETTEKST!

Aan de orde is de voorzetting van de behandeling van:
**- het rapport van de Algemene Rekenkamer
"Tussen beleid en uitvoering" (28831).**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. Het onderwerp van vandaag houdt al decennia lang bestuurders, Kamerleden, ambtenaren en ook wetenschappers bezig. Hoe zorgen wij ervoor dat overheidsbeleid effectief en efficiënt wordt uitgevoerd, welke organisatievorm past daar het beste bij en welke verantwoordelijkheidsverdeling hoort daarbij? Er zijn een aantal goede redenen om het maken van beleid en het vervolgens uitvoeren daarvan uit elkaar te trekken. Tegelijkertijd dient periodiek te worden getoetst of dit nog op een verstandige manier gebeurt, ook met het oog op het borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wanneer ik de inbreng van de leden van uw Kamer in het debat probeer samen te vatten, vallen de volgende min of meer gemeenschappelijk naar voren gebrachte hoofdpunten op.

Als eerste punt noem ik dat de knelpunten die door sprekers zijn geconstateerd duidelijk maken dat sprake is van een serieus en tegelijkertijd zeer complex probleem.

Het tweede punt is dat een aantal geachte afgevaardigden laten blijken dat er een zeker gevoel van onbehagen bestaat over het kennelijke onvermogen om dit al geruime tijd bestaande probleem tot een oplossing te brengen. Hoe maken wij dit nu zodanig concreet dat een oplossing in het vizier komt? Welke aanpak is nu eigenlijk gewenst? Vanuit welk perspectief, bijvoorbeeld de maakbaarheid van onze samenleving, kijken wij naar de problematiek? Daarbij speelt ook de vraag wie wij nu eigenlijk verantwoordelijk kunnen stellen voor het probleem.

Als derde punt merk ik op dat het in het verlengde daarvan opvallend is dat veel sprekers nadrukkelijk hebben gewezen op de eigen rol en verantwoordelijkheid van de Kamer zelf, zowel hier als aan de overzijde. Wat kan de Kamer nu feitelijk zelf bijdragen aan de oplossing en welke opstelling vereist dat van haar?

Het vierde punt is dat de wens om aan de voorkant van het beleidsproces meer zicht te krijgen op de

uitvoerbaarheid van beleid wordt onderstreept door de behoefte aan een vorm van uitvoeringstoets bij ervaringsdeskundigen aan de voorkant van dat beleidsproces. Hoe kan hieraan op een effectieve en efficiënte wijze worden vormgegeven, zodat wij niet in de valkuil van extra bureaucratie terechtkomen?

Als vijfde punt heb ik genoteerd dat een aantal woordvoerders niet alleen aandacht vragen voor structuurveranderingen en zogenaamde harde maatregelen, uitvoeringstoetsen, regelgeving, rapportagelijnen enzovoort, maar ook de noodzaak van een cultuurveranderingstraject zien. Het gaat vooral om verandering in bijvoorbeeld de werkwijze binnen, buiten en tussen departementen en uitvoeringsorganisaties.

Het zesde punt dat ik noem, is dat in dat verband expliciet aandacht is gevraagd voor het vergroten van het lerend vermogen van de overheid. Hoe kunnen wij hierin via experimenten en pilotprojecten een extra stimulans aanbrenge(n)? Geven wij onszelf wel voldoende ruimte om te leren?

In de zevende plaats refereer ik eraan dat een aantal woordvoerders de mogelijkheid dan wel de wenselijkheid hebben genoemd om de rol van de inspecties en toezichthoudende organen verder aan te scherpen en te benutten voor het vergroten van het lerend vermogen van de overheid. In hoeverre is dat mogelijk, gelet op de bijzondere onafhankelijke positie van de meeste inspecties?

Als achtste punt wijs ik erop dat de positieve rol van VBTB als instrument om doelstellingen scherper neer te zetten en tot concrete resultaatsafspraken te komen, door de meeste geachte afgevaardigden wordt onderstreept. Het is een nuttig vehikel gebleken, maar het gevaar ligt op de loer dat wij te veel zaken in cijfers uitdrukken en bijvoorbeeld uitgebreide verantwoordingsrapportages laten opstellen, waardoor de information overload, uitgedrukt in de vele kilo's papier die de Kamer te verstouwen krijgt, al snel een feit is. Ontstaat niet een zeker apolitiek cijferfetisjisme?

In de negende plaats merk ik op dat het ook duidelijk is dat de Kamer graag het debat hedenavond wenst te koppelen aan de uitkomsten van de commissie-Kohnstamm inzake de positionering van ZBO's.

Mevrouw de voorzitter. Collega De Graaf en ik zijn van mening dat het vraagstuk van scheiding van beleid en uitvoering zeer complex is. Verschillende redenen zijn in het debat tot nu toe al genoemd. Ik zou er nog een reden expliciet aan willen toevoegen, ook al omdat dit naar mijn opvatting misschien wel een van de belangrijkste redenen is. In elk beleidsproces, van eerste ontwerp tot daadwerkelijke uitvoering, zijn zeer veel spelers direct en indirect actief betrokken. Het gaat in alle gevallen in meer of mindere mate om belanghebbenden bij het beleid. Wanneer het beleidsproces ergens in de uitvoering stagneert, is het vaak bijzonder lastig om één schuldige partij aan te wijzen. Te gemakkelijk wordt soms naar de positie van ambtenaren gewezen. Zij worden regelmatig als boosdoener bestempeld ten aanzien van zaken die in de uitvoering misgaan. Dat is een te simpele voorstelling van zaken. Ook bestuurders, Kamerleden, belangengroeperingen enz. dragen vanuit hun eigen positie

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

een zekere medeverantwoordelijkheid voor het falen. Er is niet zomaar één verantwoordelijke aan te wijzen voor het falen in de uitvoering als dat aan de orde is. Dat maakt de oplossing van dit vraagstuk ook zo complex.

Uiteindelijk zal dit vraagstuk dat ons allen raakt ook gezamenlijk opgelost moeten worden. Dat wil zeggen dat wij per actor moeten vaststellen wat die bijdrage concreet kan zijn. Dat is een verantwoordelijkheid maar ook een uitdaging die wij als kabinet en Kamer zouden moeten invullen. De uitkomst van dit debat kan daar weer een volgende stap in betekenen.

Nu terug naar het rapport van de Algemene Rekenkamer. De constatering van de Rekenkamer dat er heden ten dage een gat zit tussen beleid en uitvoering en dat de rijksoverheid eigenlijk altijd de neiging heeft om te veel hooi op de vork te nemen, onderschrijf ik zeer nadrukkelijk. Dat is ook iets wat wij onszelf op een aantal punten kunnen aanrekenen. Politici zeggen niet snel neen. Wij worden ook als ministers vaak uitgedaagd door samenleving en parlement om aan te geven wat wij ergens aan willen gaan doen, terwijl dat soms niet heel erg goed duidelijk is te maken dan wel te veel op een incident is gericht. Toen ik de kranten van een paar dagen geleden las en initiatieven vanuit de Kamer tot mij door liet dringen waar het ging om bijvoorbeeld de overlast door graffiti, dacht ik bij mijzelf: ik snap het ongenoegen want ook ik vind dat de publieke ruimte af en toe vervuild wordt door dit fenomeen, maar is dit nu ook niet typisch een voorbeeld van stapeling van beleid op beleid, waarbij de uitvoeringsvraag niet echt onder ogen wordt gezien? Ik luister altijd met veel begrip en waardering naar de wensen van parlementariërs, maar op het moment dat je dat soort berichten leest en ziet, moet ik constateren dat hoewel ik het inhoudelijk allemaal wel begrijp, de andere vraag er wat minder snel bij wordt gesteld.

Daarnaast constateer ik dat wij in onze cultuur een zekere neiging tot perfectionisme hebben ingebouwd om het maken van fouten te voorkomen. Wij willen niemand tekort doen. Dit goedbedoelde perfectionisme leidt dan toch vaak tot een groter risico op uitvoeringsproblemen. Ik denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop wij destijds de individuele-huursubsidieregeling hebben opgesteld. Eerst vrij globaal maar inmiddels toch ruim uitgedijd in vele subgroepen met elk specifieke kenmerken waarmee in de uitvoering rekening gehouden moet worden. Dat vergroot dan natuurlijk wel de kans op problemen in de uitvoering. Ik zeg er ook nog iets bij uit eigen waarneming vanuit mijn vroegere verantwoordelijkheid voor de individuele-huursubsidieregeling. Dat is dat wij ook nog wel eens de neiging hebben om als er bepaalde veranderingstrajecten moeten worden ingezet die rechtstreeks te maken hebben met de uitvoering, het tempo waarmee die veranderingen kunnen worden uitgevoerd, te optimistisch in te schatten en op die manier ons eigen ongeluk te organiseren. Dit voorbeeld is overigens uit te breiden met nog een aantal van ongeveer dezelfde orde van grootte.

Iets anders is dat de afgelopen jaren door verdergaand toezicht in te stellen op uitvoeringsorganen, problemen eerder en ook vaak in grotere aantallen zichtbaar worden. Wat wij zien, is dat het moeilijk is om beleid echt te beëindigen als blijkt dat het in de praktijk

niet of nauwelijks werkt. Het lijkt wel een natuurlijke reflex dat wij dan toch vaak blijven proberen door iets in het beleid te veranderen, alsnog onze eerdere beleidsdoelen te realiseren. Afscheid nemen van beleid komt relatief weinig voor. Misschien moet je af en toe meer en vaker de conclusie trekken: wij halen er een streep door, wij doen het niet meer.

Dit debat voeren wij binnen de context dat beleidsvorming binnen de rijksoverheid vaak hoger wordt aangeschreven dan de beleidsuitvoering. Er wordt ook niet altijd goed gecommuniceerd tussen beleidsontwikkelaars en beleidsuitvoerders. Fraaie beleidsnota's schrijven is één, maar te vaak is de gedachte dat problemen al enigszins worden opgelost door ze op te schrijven. Hierdoor blijkt dan achteraf dat het ontwikkelde beleid niet op deze manier kan worden uitgevoerd. Dat moeten wij ondervangen door vooraf bij de beleidsontwikkeling op zichzelf goede ideeën veel scherper te toetsen op uitvoerbaarheid. De vraag is hoe wij dat gaan doen. Ik kom ook binnen de eigen organisatie nog wel eens de attitude tegen van: ons werk is af als we de minister, de ministerraad of de Kamer voorzien hebben van een nota. Ja, en dan begint het natuurlijke pas!

De Eerste Kamer heeft in een memo ter voorbereiding op het debat van vandaag vijf kernvragen geformuleerd. Ik zag mijn betoog langs de lijnen van die kernvragen houden. Minister De Graaf zal vanuit het perspectief van het programma "Andere Overheid" zijn visie op de geschetste problematiek geven. Ik wil benadrukken dat ik de zorg deel over de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Deze kan en moet beter. Er gaat in de uitvoering echter ook veel goed. Voor een buitenstaander zou door dit debat het beeld kunnen ontstaan dat er helemaal niets goed gaat in de beleidsuitvoering. Dat is een voorstelling van zaken die niets te maken heeft met de werkelijkheid. Er is sprake van een continu ontwikkelingsproces dat wij kritisch moeten blijven volgen. Organisaties zoals de Kanselarij der Nederlandse Orden of de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten zijn zeer verschillend van aard en vergen vaak een aparte benadering naast algemene kaders en wettelijke vereisten.

Op een groot aantal terreinen zijn verbeteringen ingezet die zijn gericht op het krijgen van grip op de uitvoering. Die ontwikkelingen zijn er rijksbreed, bijvoorbeeld VBTB, en bij het departement zelf, bijvoorbeeld de visie op bedrijfsvoering en toezicht. De Rekenkamer constateert terecht dat VBTB een nuttig instrument is, maar dat het niet de oplossing van alle problemen is. Wij moeten ervoor uitkijken dat wij niet in de valkuil trappen dat alles kwantitatief kan worden gemeten. Dat leidt tot een ongericht cijferfetisjisme en tot veel bureaucratische ballast waar in de uitvoering niets mee wordt gedaan. Dat zijn in feite kenmerken van een volstrekt gedepoliteerd proces. Wij zullen het debat moeten aangaan over de vraag hoe wij op lastig meetbare beleidsterreinen toch tot zakelijke afspraken over gewenste output en effecten kunnen komen. Dat zal de kwaliteit van de uitvoering uiteindelijk ten goede kunnen komen.

Wij zullen moeten accepteren dat er onderwerpen zijn waarvan de resultaten van het beleid niet of

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

nauwelijks zijn te meten. Ik merk zelf hoe lastig dit is op het terrein van veiligheid. Wij hebben met de politieregio's lang gezocht naar de juiste prestatie-indicatoren en doelstellingen. Ik streef ernaar om ervoor te zorgen dat ten aanzien van de speerpunten van het ministerie van BZK beleid en uitvoering beter op elkaar aansluiten. In de begroting van 2005 wordt uitvoerig ingegaan op de beleidsagenda van BZK. Het maken van prestatieafspraken met politiekorpsen en lokale overheden is daar een onderdeel van. Overigens heeft de voorstelling die de heer Van Raak gaf over dit punt heel weinig met de werkelijkheid te maken. Deze gaat eraan voorbij dat het streven er ook op is gericht om een aantal administratieve handelingen als achtervang door administratief personeel te laten uitvoeren. Het mechanisme zoals de heer Van Raak dat beschreef, is niet het goede voorbeeld. Rondom het vraagstuk van scheiding van beleid en uitvoering komen er in de periode tot 2005 nog enkele belangrijke zaken aan, zoals de takenanalyse van het programma "Andere Overheid" en het kabinetsstandpunt inzake de IBO VOR over de positie van ZBO's. Minister De Graaf zal daar nader op ingaan.

Ik kom nu op de kernvragen. Er werd gevraagd of het kabinet de sense of urgency deelt van de Rekenkamer, uitvoerders van beleid en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer. Het antwoord daarop is ja. Er dient actie te worden ondernomen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik neem aan dat de minister het VBTB-proces heeft afgehandeld. Tot mijn vreugde heeft hij gezegd dat ervoor moet worden gewaakt dat het geen gedepoliteerd proces wordt. Ik heb ook gehamerd op het belang van een politieke insteek waar het gaat om de controle en verantwoording. Hoe wil het kabinet voorkomen dat het een apolitiek en gedepoliteerd proces wordt? Wat voor voorstellen doet de minister?

Minister **Remkes**: Er is een vrij recente brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer waarin op dit vraagstuk wordt ingegaan. Men kan bijvoorbeeld wat selectiever zijn ten aanzien van de keuzes van de kwantitatieve doelen. Men zou ook nog eens goed kunnen kijken naar de vraag hoe de definities luiden of er op een goede manier wordt gestuurd. Men kan zich ook afvragen wat de beïnvloedbaarheid is van de doelen die worden gekozen. Als wordt gesproken over VBTB in relatie tot afrekenbaarheid, moet de vraag worden gesteld wat de beïnvloedbaarheid daarvan is. Dat proces zal nog eens kritisch tegen het licht worden gehouden.

De vraag is ook hoe het staat met verantwoordelijkheden. Welke processen hebben plaatsgevonden, welke rol speelt Europa, welke rol spelen de andere overheden, wat is er de afgelopen jaren gebeurd in het kader van decentralisatie, wat is de positie van maatschappelijke organisaties in termen van verantwoordelijkheid? Een aantal leden heeft verwezen naar privatisering, dus naar de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en naar de ontwikkeling inzake ZBO's. Er moet niet worden gedaan alsof dit processen zijn van de laatste paar jaar. Deze processen zijn al jaren geleden in gang gezet. De vraag is of

verantwoordelijkheden zijn vervluchtigd en, zo ja, waar naartoe.

Waar het gaat over politieke verantwoordelijkheid van de leden van het kabinet, gaat het ook over dit proces. Dat maakt dat het soms ook moeilijk is om af te rekenen. Dat is ook zichtbaar in sommige rapporten van de Rekenkamer. Soms wordt niet duidelijk gemaakt wat de verwachtingen zijn. Ik herinner mij een recent Rekenkamerrapport over convenanten op het terrein van uitgaansgeweld. Uit het rapport komt een wat diffuus beeld naar voren. De oorzaak hiervan is dat deze convenanten niet tussen de minister en de horeca worden gesloten. Het zijn afspraken tussen het lokale bestuur en de plaatselijke horeca. Dat dilemma doet zich in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat natuurlijk veel vaker voor.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben erg blij dat de minister de liberalisering aansnijdt: privatisering, verzelfstandiging en deregulering. Ik ben het helemaal met hem eens dat dit niet van vandaag of gisteren is. Deze politiek werd al gevoerd onder de kabinetten van Lubbers, Kok en Balkenende. Deze politiek kent al een lange geschiedenis. Mag ik uit de woorden van de minister opmaken dat hij de politiek van liberalisering ziet als een van de redenen waarom het zo moeilijk is, beleid op een goede manier uitgevoerd te krijgen?

Minister **Remkes**: Daar moet ik een heel genuanceerd antwoord op geven. In het debat is verwezen naar het WRR-rapport "Borging van het publieke belang". Ik zie ook wel dat in een aantal van dergelijke processen die borgingsvraag onvoldoende aan de orde is geweest. Procesmatig had de afweging van sommige voorbeelden wat beter gekund. Tegelijkertijd is het mijn diepe overtuiging dat sommige privatiseringsprocessen uitstekend zijn verlopen en ten goede zijn gekomen aan de uitvoering en dus aan de burger. Dat beeld is veel genuanceerder dan de heer Van Raak nu schetst. Als je daarover praat, moet je wat nauwkeuriger zijn.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil daar graag iets preciezer over zijn. Kan de minister een voorbeeld noemen van een liberalisering of verzelfstandiging die volgens hem niet gelukt is en waardoor de uitvoering van beleid moeilijker is geworden?

Minister **Remkes**: In een debat als dit dat wat algemener is, moet je voorzichtig zijn met het noemen van voorbeelden. Als mij toch een voorbeeld gevraagd wordt, noem ik het taxivervoer, wat actueel is. Daarbij zijn sommige dingen niet goed onderkend, terwijl ik tegelijkertijd weet dat de situatie voor dat moment niet goed was en er wel iets moest veranderen. Voor de minister van Verkeer en Waterstaat is dat reden, wijzigingen voor te stellen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De 29 studies van de Algemene Rekenkamer hadden geen betrekking op de privatisering of verzelfstandiging, maar op het vraagstuk van beleid en uitvoering binnen de publieke sector in de

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

overheid. Ik zou willen voorstellen, niet in de val van de SP te trappen en gewoon uw betoog voort te zetten.

Minister **Remkes**: Ik kom erop, omdat je niet om dat fenomeen heen kunt als je weet hoe het gegaan is met publieke verantwoordelijkheden. Daarover zullen wij het snel met elkaar eens zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb uit het rapport van de Algemene Rekenkamer het voorbeeld van de ontwikkeling van het gevangeniswezen genomen. De Algemene Rekenkamer analyseert zelf dat omdat de ontwikkeling werd uitbesteed zich enkele problemen voordeden die niet gerezen waren als de Rijksgebouwendienst het zelf had gedaan. Dat staat expliciet in het rapport vermeld. Ik bestrijd de wat gemakzuchtige manier waarop de heer Van Thijn de erfenis van twee kabinetten-Kok buiten het debat wil laten.

Minister **Remkes**: Ik ken dat voorbeeld toevallig vrij goed. Ik weet dat het destijds een bewuste keuze van het kabinet is geweest om snel gevangenis te realiseren met behulp van een bepaalde financieringsconstructie. In dat opzicht is de doelstelling dus geslaagd. Ook daarvoor geldt dat de vraag relevant is of in dat proces het publieke belang wel in alle opzichten voldoende gemarkeerd is.

De heer **Schuyer** (D66): Privatisering kan bij dit onderwerp een thema zijn, omdat je de vraag kunt stellen waar de verantwoordelijkheid ligt. Ik wijs erop dat de wijze waarop wij geprivatiseerd hebben, noodzakelijk was omdat het Rijk in zijn uitvoering faalde. Dat was een motief om te privatiseren. Dat betekent dat er destijds in de uitvoering grote gebreken waren. Het gaat niet aan, de privatisering als oorzaak te noemen. Het bleek alleen niet de oplossing te zijn.

Minister **Remkes**: In sommige opzichten wel. De strekking van mijn betoog is dat als je naar het totale beeld kijkt, je tot de conclusie moet komen dat het Rijk er niet meer over gaat. Dat was een bewuste keuze. De manier waarop het proces is verlopen, is in het ene geval uitstekend geweest en in het andere geval wat minder.

De heer **Van Raak** (SP): De argumentatie gaat nu een vreemde kant op. Ik ben heel blij dat de minister erkent dat de politiek van liberalisering soms heeft geleid tot een situatie waarin de uitvoering van beleid wat moeilijker wordt. Ik nodig hem uit, mee te denken over mogelijke oplossingen daarvoor.

Het argument dat zowel de heer Schuyer als de minister noemde, namelijk dat het in het verleden wellicht ook niet goed was, is wat anders. Het kan in het verleden wel heel slecht geregeld zijn geweest, maar dat ontslaat ons er niet van, te beoordelen of de liberalisering goed is gegaan, of de criteria voldoende duidelijk zijn geformuleerd en of de liberalisering goed is geëvalueerd. Verwijzen naar de situatie daarvoor kan in het debat geen rol spelen.

Minister **Remkes**: Deze interruptie lijkt mij overbodig, want al zal onze politieke aanvliegroute ongetwijfeld totaal

verschillend zijn, komt zij overeen met de strekking van mijn betoog.

Mevrouw de voorzitter. Ik was aangekomen bij het voorlezen van de eerste kernvraag. Ook naar ons oordeel moet er actie worden ondernomen. In de kabinetsreactie op het rapport van de Rekenkamer heeft het kabinet aangegeven dat het meent met VBTB een algemeen antwoord te hebben op de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de informatievoorziening over beleid en uitvoering. Bovendien heeft het kabinet voorgesteld, volop op VBTB te blijven inzetten en invulling te geven aan concrete en realistische aan de begroting gerelateerde doelstellingen met gerichte aandacht voor de beoogde beleidsresultaten en beleidsuitvoering. Van jaar tot jaar of sneller als dat nodig is, zal moeten worden afgewogen of bepaalde rijksbrede lessen uit de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer kunnen worden opgenomen in het jaarverslag van het Rijk.

In het debat met de Tweede Kamer van 18 juni 2003 zijn de volgende punten naar voren gebracht.

In de begroting zal getracht worden, meer de grote politieke doeleinden te formuleren, bij voorkeur in meetbare doelstellingen. Het kabinet zal meer ex ante evalueren of beleid zinvol en effectief is waardoor de overheid steeds meer meetbaar en afrekenbaar zal worden. Er zal minder energie worden gestoken in het maken van fraaie beleidsnota's en er zal meer werk worden gemaakt van uitvoering en handhaving.

Inmiddels is al het een en ander in gang gezet. Ik denk daarbij aan het beleidsprogramma de VBTB-evaluatie, het programma Andere overheid, de recente discussie om de uitvoering dichterbij te halen, IBO VOR, de IBO-controletoren en het afleggen van werkbezoeken door bewindspersonen, maar ook door beleidsmedewerkers die bij voorbeeld binnen BZK meer naar buiten worden gestuurd om vanuit de praktijk te vernemen waar de knelpunten zitten en hoe daar in het beleid vervolgens vorm aan moet worden gegeven.

De tweede kernvraag is: wat is de reactie van het kabinet op de bevindingen die zijn opgedaan tijdens het rondetafelgesprek dat op initiatief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 20 april in de Eerste Kamer heeft plaatsgevonden?

De problemen en de oplossingsrichtingen die worden geschetst zijn voor ons herkenbaar. Mede in antwoord op de vraag van mevrouw Bemelmans kan ik zeggen dat de conclusies naar mijn mening ten delen anders te worden belicht. Er kan mijns inziens niet zonder meer worden geconcludeerd dat er sprake is van een systeemfout, zoals de heer Van Thijn zei in zijn eerste termijn.

Er gaat, zoals eerder gezegd, in de uitvoering ook veel goed. Het blijft wel zaak om beleid en uitvoering goed op elkaar te laten aansluiten, tijdig bij te sturen wanneer beleid en uitvoering uit elkaar gaan lopen en te leren van incidenten en het verspreiden van "good practices". Er wordt gesteld dat er sprake is van cynisme en strategisch gedrag bij uitvoerders. Kan de Kamer aangeven waaruit dat blijkt? Wij merken niet zozeer cynisme en strategisch gedrag als wel een kritische opstelling van de uitvoerders. BZK treedt inmiddels veelvuldig in overleg met die vaak

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

lokale uitvoerders, waarbij met partners wordt gewerkt aan een goede uitvoering van het beleid zoals de totstandkoming van de prestatieafspraken met de politiekorpsen. Ik kan hier ook voorbeelden op vele andere beleidsterreinen van collega's noemen.

De heer Van Raak stipte het ontbreken van een politieke visie aan. Ik neem aan dat hij daarmee doelde op het aangeven van een einddoel waarnaar wetgeving moet leiden. Wetgeving is wat ons betreft een middel om bij te dragen aan het realiseren van de beleidsdoelstelling, die weer is afgeleid van de visie van het kabinet op de gewenste ontwikkeling op een specifiek maatschappelijk terrein. Waar mogelijk streven wij naar wetgeving op hoofdlijnen, met ruimte voor nadere invulling door lokale uitvoerders. In dat verband is uiteraard ook deregulering geen doel op zich. Ik beschouw deregulering niet als oorzaak van de kloof tussen beleid en uitvoering, zoals door de geachte afgevaardigde de heer Platvoet is gesuggereerd. Door verschillende leden van de Kamer is gewezen op het nut van beleidsevaluatie. In veel gevallen wordt het beleid al geëvalueerd, zowel vooraf als achteraf. Dat is goed en nuttig. Evaluaties dragen bij aan het leren van de onvolkomenheden in de uitvoering van het beleid en om op basis van de evaluatie de uitvoering en/of het beleid bij te sturen. In de rijksbegroting wordt voor de verschillende beleidsterreinen ook aangegeven wanneer een evaluatie is voorzien. Het voorstel om in iedere memorie van toelichting een paragraaf op te nemen waarin wordt ingegaan op de evaluatie van de voorgestelde maatregelen deel ik niet. Wel onderstreep ik het belang om met de uitkomsten van eigen beleidsevaluaties, maar uiteraard ook met onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, daadwerkelijk iets te doen.

De derde kernvraag van de Kamer is: welk verbeteringstraject denkt het kabinet in te zetten? Denkt het kabinet de "good practices" op de verschillende beleidsterreinen breder te gaan inzetten? De "good practices" zoals door de Algemene Rekenkamer zijn geïdentificeerd, zijn vaak specifiek van toepassing op het betreffende beleidsterrein, maar kunnen mogelijk ook spelen op andere beleidsterreinen. Het is mijn inzet om, indien mogelijk, deze goede voorbeelden verder door te trekken naar andere beleidsonderwerpen. In algemene zin denk ik dan aan duidelijkheid over definities, bijvoorbeeld veiligheidscijfers, en controle op de juistheid van die cijfers, verbetering van de afstemming tussen informatiestromen, minder regelen via wetten en voorschriften, maar meer heldere kaders afspreken en prestatiegerichte afspraken maken.

De vierde kernvraag is of het kabinet de opvatting van de rekenkamer deelt dat de groeiende kloof tussen beleid en uitvoering een onbedoeld gevolg is van de knip tussen kerndepartement en uitvoerende diensten. De Kamer stelt -- zo heb ik het althans geïnterpreteerd, al heb ik bij de woordvoerders ook wat nuance geproefd -- dat die kloof het gevolg is van die knip. De rekenkamer stelt echter dat niet de knip de oorzaak is van de groeiende kloof, maar de implementatie van die knip. Nog los van de vraag of de kloof groeiende is, is er destijds bewust voor gekozen om uitvoerende diensten op afstand van het kerndepartement te zetten. De concentratie op de uitvoering, het realiseren van doelmatigheidswinst en een

duidelijke opdrachtgever/opdrachtnemer-verhouding lagen aan deze keuze ten grondslag. Deze argumenten zijn nog steeds valide. De geconstateerde kloof tussen beleid en uitvoering kan echter aanleiding zijn om de keuze voor de scheiding tussen beleid en uitvoering nog eens goed te overwegen. Dit betekent echter niet dat automatisch de conclusie getrokken moet worden dat de scheiding tussen beleid en uitvoering moet worden teruggedraaid. Ook andere oplossingen zijn mogelijk, zoals een heldere sturing en beheersing van uitvoeringsorganisaties, de zogenaamde "governance"-structuur, het helder benoemen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de minister ten aanzien van de uitvoerende organisatie, het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid, het betrekken van uitvoerders bij het maken van beleid, een andere cultuur bij beleidsmakers en het bewuster worden van de uitvoeringsaspecten van beleid. Dat alles komt dus nog aan de orde naar aanleiding van het rapport van de heer Kohnstamm over de positie van ZBO's.

De vijfde kernvraag van de Kamer is welke mogelijkheden het kabinet ziet voor het organiseren van pilotprojecten en praktijkexperimenten. Zou daarbij gedacht kunnen worden aan tijdelijke, verschillende snelheden als het gaat om gemeenten of provincies? Dit is de voorhoede benadering. Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang om te weten wat de Kamer precies verstaat onder pilotprojecten en praktijkexperimenten. In algemene zin onderkent het kabinet het nut van pilotprojecten en experimenten in de zin van beleidsgerelateerde pilots en experimenten, zoals bijvoorbeeld door de geachte afgevaardigde mevrouw Bierman naar voren is gebracht. Van belang is wel dat het experiment een bepaald doel moet hebben en dat van tevoren wordt aangegeven wanneer een experiment als succesvol wordt beschouwd en wat de vervolgstappen zijn na het houden van dat experiment. Enige durf daarbij is ook nodig. Experimenten kunnen ook mislukken. Dat moet dan ook worden geaccepteerd.

Ook de implementatie van beleid met verschillende snelheden is denkbaar. Valkuil daarbij is uiteraard de vrijblijvendheid. Keuzevrijheid, verschillende snelheden en ruimte voor lokale invulling zijn alleen goed mogelijk met heldere kaders en prestatiegerichte afspraken. Verschillende snelheden mogen ook niet als excuus gebruikt worden voor vertraging in de uitvoering. Ik wijs erop dat daar op dit ogenblik natuurlijk een aantal voorbeelden van zijn. Mevrouw Bierman noemde het grotestedenbeleid. Ik noem het recente voorbeeld van het proces dat getrokken is onder de directe bestuurlijke verantwoordelijkheid van minister De Graaf, namelijk Rotterdam. Dat zijn voorbeelden van de wijze waarop het kabinet daartegen aankijkt.

De vraag hoe wij in de toekomst moeten omspringen met de fictie dat alle gemeenten en provincies in Nederland gelijk zijn, is besproken met de Raad voor het Openbaar Bestuur. Wij zijn zeer geïnteresseerd om van die kant wat beschouwingen te krijgen.

Ik denk dat het goed is om met uitvoeringsorganisaties, maar ook met mede-overheden de mogelijkheden tot het verkennen van de kloof te bespreken

en deze vervolgens te gebruiken. Ik ben van mening dat wij moeten zoeken naar vernieuwende oplossingen in de sfeer van sturing en beheersing van uitvoeringsorganisaties en afspraken met mede-overheden over resultaten. Een aanpak waarbij de lerende overheid met inzet van pilot-projecten en experimenten centraal staat, is voor mij de leidraad.

Ik sluit dit algemene deel van mijn betoog af met de constatering dat er al met al nog veel werk aan de winkel is, maar dat er ook sprake is van een aantal positieve ontwikkelingen. De ingezette acties moeten in de komende jaren resultaat opleveren. Niet alles zal in één keer lukken, maar wij moeten wel gestaag vooruit. Als wij ons als overheid echt willen verbeteren, dan zullen wij nieuwe dingen moeten opzetten, uitvoeren en evalueren, dan zullen wij niet alleen bang moeten zijn voor het nemen van risico's en het maken van fouten. Kortom, een overheid die lef toont.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over de rol van de inspecties in onze samenleving. De heer Schuyer en anderen hebben er terecht op gewezen dat deze rol aan verandering onderhevig is. Meer en meer komen de inspecties terecht in de rol van scheidsrechter, soms omdat maatschappelijke misstanden om directe actie vragen, soms omdat inspecties hun bevindingen, die zij aan de minister moeten rapporteren, al iets te uitbundig naar buiten brengen, en soms omdat de druk vanuit de pers, vanuit de media wel erg groot is. Dat de inspecties rekening moeten houden met de maatschappelijke effecten van hun rapporten en hun optreden, is wat mij betreft evident. Ik noem de commotie naar aanleiding van het rapport van de inspectie voor de gezondheidszorg over Jomanda en de behandeling van de actrice Sylvia Millecam. Het statement van de heer Schuyer op dit punt begrijp ik dus wel.

De inspecties hebben elk een wettelijke taak; ik onderstreep dat daarbij de onafhankelijkheid van de inspecties belangrijk is. Zij gaan na of de wetten en regels zijn uitgevoerd zoals het moest. Ik refereerde al eerder aan het paradigma van scheiding van beleid, uitvoering en toezicht.

De gemeenschappelijke inspecties, waarnaar mevrouw Bierman vraagt, zijn voor een belangrijk deel al een feit. Hiervoor is niet alleen naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede gezorgd, nog onlangs hebben de inspecties van Verkeer en Waterstaat, van VROM, de ARBO-inspectie, de inspectie Werk en inkomen en andere instanties een grote, gemeenschappelijke actie ondernomen waarbij bedrijven maar één keer in plaats van veertien keer werden gecontroleerd.

Dat inspecties een rol hebben bij de informatievoorziening over de uitvoering van beleid, daarover gaat dit debat. Dat ben ik met de Kamer eens. Ik begrijp de strekking van de motie van mevrouw Bemelmans om de maatschappelijke effecten tot speerpunt van de onderzoeksactiviteiten van de inspecties te maken, dan ook heel goed. Ik neem overigens aan dat zij niet doelt op de handhaving. Dit idee lijkt sympathiek en het kabinet begrijpt de wens om feedback te verkrijgen van inspecties en toezichtorganen aan de achterkant van het proces, opdat men er later aan de voorkant, bij de beleidsvoorbereiding zijn voordeel mee kan doen. Maar naast de wettelijke

taken en de onafhankelijke taken van de inspecties – ik ga er niet over – is het begrip "maatschappelijke effect" niet normatief. Wat is bijvoorbeeld het effect van klassenverkleining? Dat de klassen iets kleiner zijn geworden, maar wat zegt dit over de kwaliteit van het onderwijs? Iets wat meetbaar is, zegt nog niets over de kwaliteit. En andersom, als iets niet meetbaar is, wil dat zeker niet zeggen dat het maatschappelijk effect niet is bereikt of dat de beoogde kwaliteit niet is gehaald. Dit is een belangrijk punt dat ik miste in het betoog van mevrouw Bemelmans, waarop ook de motie geen antwoord geeft. Hoewel de motie mij sympathiek voorkomt, wil ik haar niet omarmen.

Hetzelfde geldt voor de motie van de heer Schuyer om de inspecties voor de Kamer te laten werken of deze aan haar te laten rapporteren. Ik wees al op de onafhankelijke positie van de inspecties en op hun wettelijke taken. En naast deze formele bezwaren zal de inspectie naar mijn oordeel te veel een speelbal worden van politieke en tijdsgebonden ontwikkelingen. Daar wil ik voor waken.

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter, dit moet geheel op een misverstand berusten, want ik heb met geen woord gesproken over inspecties die voor de Kamer zouden moeten werken. Ik weet niet of dit door een van de woordvoerders is gezegd, maar in ieder geval niet door mij.

Minister **Remkes**: U hebt in relatie tot de taken van de Kamer bij de uitvoering van het beleid bijna in één adem ook de inspecties genoemd. U hebt er geen zeer stellige beweringen over gedaan, maar ik heb er wel de conclusie uit getrokken dat deze mogelijkheid voor u bespreekbaar zou zijn.

De heer **Schuyer** (D66): Geen sprake van, wat mij betreft niet. Het is een misverstand.

Minister **Remkes**: Oké.

*N

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Om maar meteen even in te gaan op dit laatste interruptiedebatje, ik denk dat er bij ons een misverstand is ontstaan doordat de heer Schuyer zowel sprak over de rol van de inspecties als over een permanente evaluatie van de uitvoering, gekoppeld aan de bedoelingen van de wetgever, terwijl hij ook sprak over de rol die de Eerste Kamer hier eventueel bij zou kunnen spelen. Ik kom op dit laatste nog terug.

Minister Remkes en ik zijn blij met de uitnodiging om aan dit debat deel te nemen, maar dit kan wel tot gevolg hebben dat er enige overlap in onze betogen voorkomt. Ik hoop dat de Kamer dit niet erg vindt; wij spreken fysiek met twee monden, maar het is ons oogmerk om het staatsrechtelijk met één mond te doen. Ik waardeer het dat de Eerste Kamer een volle vergaderdag heeft willen vrijmaken om met ons te debatteren over een van de belangrijkste uitdagingen van het kabinet. Dit initiatief,

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

genomen door de fractie van de PvdA, geeft ons de gelegenheid om op deze uitdaging te reflecteren.

Als je het rapport van de Rekenkamer en de reacties erop goed leest, merk je dat er daadwerkelijk meer aan de hand is dan het stellen van een paar simpele vragen als hoe de informatievoorziening eigenlijk geregeld is, hoe ministers en staatssecretarissen controleren dat het beleid ook daadwerkelijk een weerslag in de maatschappij vindt en hoe de Staten-Generaal de regering kan controleren. Dit zijn op zichzelf relevante vragen, maar zowel uit de bijdragen van de Kamer als uit de verslagen van de rondetafelbijeenkomsten die de Eerste Kamer heeft gehouden, en het memorandum van de Kamercommissie komt naar voren dat achter de vraag naar de informatievoorziening wellicht nog heel andere, meer fundamentele vragen verborgen zijn. Het gaat om de vraag naar het functioneren van de overheid in het algemeen en om vragen over het ontbreken van beleidsrust, over hoe de verhouding van beleid en uitvoering zou moeten zijn, los van de feitelijke praktijk. En natuurlijk gaat het ook om de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De heer Van Thijn zei het zorgvuldig en dus ook enigszins voorzichtig, maar hij zei wel dat er zich "iets van een legitimiteitscrisis" zou kunnen voordoen. Ik ben geneigd om hem gelijk te geven, als beide Kamers en regering, maar overigens ook anderen, zich niet bewust zijn van de sluipende vervormingen die in het beleidsproces zijn opgetreden van beleidsinzet tot uiteindelijk de realisering en de feitelijke hantering van het beleid.

Dat heeft alles te maken met het vertrouwen dat burgers in hun overheidsorganisaties moeten hebben. Naar mijn vaste overtuiging is vertrouwen minder afhankelijk van de vraag of burgers gelijk krijgen en of hun politieke wensen daadwerkelijk wordt gerealiseerd, maar veel meer en veeleer van de vraag of de overheid al dan niet een gat laat bestaan tussen wat men pretendeert en wat men realiseert.

Voorzitter. Uit de bijdrage van de leden blijkt voor mij de grote hoofdlijn dat er overeenstemming is over de diagnose. Dat wil niet zeggen dat de remedie gemakkelijk is te vinden en dat wij over de oplossing allen hetzelfde denken. Allereerst was er de vraag hoe sterk een kabinet is in het beheersen van zijn eigen ambities. Ik weet: het begrip beleidsrust moet in Den Haag nog worden uitgevonden. Ik heb althans zelden meegemaakt dat er in Den Haag diepe rust heerste bij het stellen van de vraag wat wij willen. Op zichzelf is dat niet onlogisch, gelet op de cyclus van beleidsvorming, te beginnen met regeerakkoorden. Een beetje regeerakkoord staat vol van belangrijke en ambitieuze voornemens. Daarna volgt het proces dat leidt tot regelgeving en budgetverlening en het omzetten in beleid en uitvoering. Zelfs als wij daarbij een redelijke, duidelijke en consistente cyclus zouden kunnen volgen, dan wordt die cyclus zeer frequent onderbroken door incidenten. Keer op keer vraagt de Tweede Kamer om nieuwe maatregelen naar aanleiding van incidenten die de media een paar dagen hebben bezighouden. Overigens, het risico van die roep om nieuwe maatregelen is dat een nieuw cyclusje, soms van grote omvang, wordt gestart, terwijl het feit waarop men die cyclus baseert even snel in de vergetelheid wegzakt. Het is geen verwijt van mijn kant, maar een constatering dat politieke processen vaak

zo gaan. In navolging van mevrouw Bierman merk ik op dat over het algemeen niet de ambtenaren de overproducenten van beleid zijn. Voor zover daar aanleiding toe is, moet hier de hand in eigen boezem worden gestoken, in de boezem van het politieke conglomeraat. Dat zijn wij dus. Dat zijn de leden van het kabinet en de leden van beide Kamers, speciaal van de Tweede Kamer. In de Tweede Kamer wordt namelijk veeleer op de politieke actualiteit van de dag gereageerd.

Mag ik mij één opmerking veroorloven over het functioneren van de Kamers? Ik moet daar wel verschrikkelijk voorzichtig mee zijn. Tijdens een landelijk congres over bestuurskunde heb ik daarover gesproken. Prompt kreeg ik toen vragen van de Tweede Kamer met als strekking waar ik mij als minister mee bemoeide als het ging om het functioneren van de Tweede Kamer. Het is dan ook lastig om hierover te spreken. Ik zal daarom mijn opmerkingen voorzichtig formuleren.

Het is mij opgevallen dat tijdens het debat waaraan verschillende leden van deze Kamer refereerden, het debat van 18 juni vorig jaar met collega Zalm en mij over ditzelfde rapport, de Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer eigenlijk eenstemmig was over het feit dat er te veel beleidspretenties waren. Daar moesten wij vanaf en de Kamer zou ook de hand in eigen boezem moeten steken. Vervolgens gebeurde er niets, niet omdat diezelfde Kamercommissie dat vergeten zou zijn, maar omdat de Kamer evenzo goed als welke overheidsorganisatie dan ook sterk is verkokerd. De Kamercommissie voor VROM of de Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, voor Sociale Zaken of de andere woordvoerders van de commissie voor Binnenlandse Zaken vragen dan toch weer om nieuw beleid, nieuwe maatregelen et cetera. Dat kan ik ze niet kwalijk nemen, want zo werkt het politieke proces en daarmee hebben wij te maken.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Van Thijn wil ik iets zeggen over het wetgevingsproces. Bij het wetgevingsproces zijn zeer veel actoren betrokken. Al die actoren zorgen voor wat enkele leden de kerstboom hebben genoemd. Die ontstaat aan het eind van de rit. Tot die actoren behoren degenen die een maatschappelijk probleem aankaarten. Dat gedaan worden door de politiek, maar ook door maatschappelijke organisaties enzovoorts. Dat zijn de stake holders die bij een modern wetgevingsproces betrokken zijn. Door velen van u wordt benadrukt dat het belangrijk is om mensen die in de praktijk met de kwestie hebben te maken, als het ware bij de voorkant van de regelgeving te betrekken. Dat gebeurt tijdens het wetgevingsproces ook heel vaak. Verder dragen ambtenaren vaak heel nuttige suggesties aan. Andere actoren zijn de colleges die bij wetgeving om advies worden gevraagd. Wij kennen de Raad van State, maar ook allerlei meer sectorale adviesinstellingen. Vervolgens denk ik aan de Tweede Kamer. In een vroeg stadium worden al amendementen ingediend en er is het beruchte verschijnsel van de last minute-amendementen. Die kunnen eigenlijk door niemand meer goed worden gecontroleerd, maar zij voegen weer iets aan de kerstboom toe. Een enkele keer komt het zelfs voor dat deze Kamer nog een novelle wil, niet om de regelgeving te verminderen, maar om daaraan juist iets toe te voegen. Pas

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

na deze cyclus is er die zogenaamde kerstboom en daarna moeten de regelingen nog eens worden uitgevoerd.

Ik zeg dit niet in verwijtende zin, maar ik geef alleen maar aan dat in het wetgevingsproces zelf, dat democratische proces dat wij graag willen behouden, het risico van aanslibbing besloten ligt. Die aanslibbing is niet abnormaal, maar verschillende wetgevingsdeskundigen kunnen zich daar wel eens over bekreunen, omdat het eindproduct niet altijd meer de bedoelingen van degenen die begonnen met het wetgevingsproces reflecteert.

Voorzitter. Ik wil nog een opmerking maken over de politieke dimensie. Volgens de heer Tjeenk Willink, die ook nog eens door de heer Schuyer is geciteerd, heeft het verwaarlozen van de verschillende dimensies van het politieke primaat geleid tot wat hij de huidige malaise noemt. Een herbezinning op de politieke functie is nodig, zowel als het gaat om het ambt van volksvertegenwoordiger als om dat van minister en de instituties die daaraan verbonden zijn: regering en Staten-Generaal. Ik sprak al over de rol van de Tweede Kamer.

De heer Tjeenk Willink wijst op de noodzakelijke ruimte voor de uitvoerders en de bijdrage die de civil society zou kunnen leveren. Ik kan de heer Schuyer geruststellen: de opmerkingen van de heer Tjeenk Willink zijn niet aan ons voorbijgegaan. Sterker, ik heb daarover extern al een keer gesproken.

Ik introduceerde zojuist de term beleidsrust. Hoeveel zelfdiscipline het bereiken van die rust vergt, weet ik uit eigen ervaring: als lid van de Tweede Kamer en nu als lid van het kabinet. De leden van deze Kamer weten dat ook uit eigen ervaring. Enkele leden van deze Kamer hebben gewezen op de rol van de media. Natuurlijk heeft de heer Van Thijn en in navolging van hem de heer Schuyer gelijk met de opmerking dat de media niet een verwijt valt te maken en zeker niet van de zijde van de politiek als zij, in welke vorm dan ook, meer aandacht vragen voor maatschappelijke ontwikkelingen of voor vermoede of veronderstelde misstanden. Natuurlijk hebben de leden ook gelijk als zij zeggen: het is aan de politiek om daarop te reageren respectievelijk om zich terughoudend op te stellen. Niettemin constateer ik dat onder meer als gevolg van de multipliceringen van media het mediabericht een steeds belangrijker rol in het politieke beleidsvormingsproces heeft ingenomen. Dat moet de leden van deze Kamer en de leden van het kabinet te denken geven. Ik vermoed dat dit ook de media zelf te denken geeft. De vele discussies die ik nu waarneem over de rol van journalisten die door de journalisten zelf worden aangewakkerd en waarmee men dus zelf in debat gaat, wijzen daar ook op. Dat kan ik alleen maar toejuichen, omdat reflectie in elke beroepsgroep toe te juichen valt.

Overigens hebben staatssecretaris Van der Laan, staatssecretaris Ross en ik eerder dit jaar het standpunt van het kabinet op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de relatie tussen media en de politiek aan uw Kamer toegezonden.

De druk om te handelen is soms heel groot. De heer Van Thijn gaf er enkele voorbeelden van tijdens een interruptie. De verwachtingen van de samenleving rond de overheid zijn buitengewoon groot en wat mij betreft vaak

zeer overspannen. Misschien heeft dat te maken met de rol van de media, maar in het algemeen is de verwachting in de samenleving van wat de overheid vermag erg groot. Ik constateer dat de politiek er niet in slaagt die verwachtingen tot reële proporties terug te brengen. Dan heb je een probleem van, zoals de Engelsen het zo mooi noemen, "management of expectations" of misschien moet ik zeggen "mismanagement of expectations". De overheid, waarmee ik nadrukkelijk ook het politieke deel van de overheid bedoel, zal aan zelfbeheersing moeten doen en terughoudend moeten zijn, want anders raakt die overheid en daarmee wat mij betreft ook de rechtsstaat overbelast.

Dit geldt ook voor het kabinet. Wij moeten terughoudend zijn in wat wij willen regelen. Daarvoor hebben wij het programma Andere overheid: niet om nieuw beleid te maken, maar om een aantal stappen te nemen in de wijze waarop de overheid werkt en om onszelf te dwingen om het woord om te zetten in de daad door minder pretenties te hebben en datgene wat wij pretenderen goed uit te voeren en goed te presteren. Het programma Andere overheid is direct gericht op de verbeterde aansluiting tussen beleid en uitvoering. In dit programma willen wij nagaan wat echt nodig is om de dienstverlening aan burgers en aan bedrijven zichtbaar te verbeteren. Dan blijkt dat de overheid minder pretenties moet hebben in haar beleid, haar pretenties beter moet waarmaken en ook beter moet kijken naar de uitvoering. De bestaande regelgeving zal moeten worden teruggedrongen en tegelijkertijd beter moeten worden gehandhaafd. De heer Van Thijn heeft zeer wijze woorden gesproken dat "big government" niet meer van deze tijd is.

Essentieel daarbij is een nieuwe ijking van de verhoudingen tussen de samenleving en de overheid. Het gaat om een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de individuele burger, zijn of haar maatschappelijke organisaties en datgene wat wij hebben geformaliseerd als gemeenschap, te weten de overheid. Niet altijd hoeven wij alles te verwachten van de collectieve verantwoordelijkheid. Er is ook sprake van individuele verantwoordelijkheid. Wij zullen actief burgerschap mogelijk moeten maken en moeten stimuleren. De balans moet worden verschoven in de richting van de uitvoering van het beleid in plaats van nieuw beleid te stapelen op oud beleid, waardoor alleen maar wordt meegewerkt aan het wekken van overspannen verwachtingen.

Er zijn opmerkingen gemaakt over de deregulering. Professor Frissen is aangehaald dat deregulering leidt tot meer regels. Als je niet weet wat je beoogt, dan leidt deregulering waarschijnlijk meestal tot reparatieregulering en heb je niet veel bereikt. De essentie is niet per definitie minder regels; het gaat om anders regelen, eenvoudiger en met een nieuwe verhouding van verantwoordelijkheden. Dat kan in de praktijk zeer goed leiden tot minder regels en minder details in de regels. Ik geef u een voorbeeld. Wat wij thans in overheidsregelgeving proberen te borgen als publiek belang, kunnen wij ook op hoofdlijnen in de regelgeving borgen. De uitvoering daarvan kunnen wij dan overlaten aan maatschappelijke instanties. Iedereen kent de APK. Die keuringen worden gedaan door private ondernemingen, garages, die een certificering

hebben gekregen. Waarom zouden wij dat niet op veel grotere schaal ook bij andere onderwerpen kunnen doen, waarbij de overheid met de hoofdlijn van de regelgeving het publieke belang borgt en op metaniveau toetst en toezicht houdt. Ook dat leidt tot een vereenvoudiging, verheldering en wat mij betreft vermindering van regelgeving.

Het gaat om een systematische aanpak. Dat vergt onder meer een andere werkwijze binnen de overheid, op onderdelen een andere organisatie van de overheid en een grotere aandacht voor beleidsuitvoering en verantwoording over het gevoerde beleid. Die andere overheid zal selectiever moeten zijn, zal op een andere wijze sturing moeten geven aan beleidsparadigma's en zal uiteindelijk ook beter moeten presteren. Dat is overigens niet nieuw. Het is al vaker geconstateerd en nog eens treffend geanalyseerd in het rapport van de WRR van eind oktober 2002 over de toekomst van de nationale rechtsstaat.

Tegen mevrouw Bemelmans zeg ik dat ik de toezegging die ik bij de begrotingsbehandeling heb gedaan om nader terug te komen op de inhoud van de civil society, binnen enige weken gestand zal doen als ik beide Kamers een notitie daarover zal sturen.

Met uw permissie zal ik niet ingaan op het hele programma Andere overheid, want daar hebben wij in het kader van de begrotingsbehandeling al eerder over gesproken. Ik maak nog een aantal opmerkingen die er betrekking op hebben. Kritisch zal moeten worden gezien welke taken de overheid op zich neemt en welke taken zij aan anderen overlaat. Ik ben ervan overtuigd dat wij, als wij het probleem van de verbinding tussen beleid en uitvoering structureel willen aanpakken, niet alleen moeten kijken naar de uitvoeringspraktijk, maar ook naar de vraag hoeveel beleid wij eigenlijk uitgevoerd willen hebben. Aan beide kanten moeten wij werken. Dat betekent ook dat wij ons de vraag moeten stellen: waarom willen wij dit eigenlijk, waarom doen wij dit eigenlijk en welke middelen kiezen wij ervoor? Dat gaan wij inzetten.

Alle taken van de rijksoverheid, van de dertien ministeries worden kritisch onder de loep genomen. Dat doen de dertien ministeries in hun eigen kolom, geholpen door kritische, onafhankelijke buitenstaanders. Daarnaast wordt het op departementsoverstijgende thema's gedaan, bijvoorbeeld de taakverdeling als het gaat om de EU, de Nederlandse beïnvloeding van Brusselse besluitvorming, de veiligheidsketen. Hoe kom je tot een effectievere organisatie bij de verschillende overheidstaken? Ik denk ook aan het ruimtelijk beleid en het risicobeleid.

Deze operatie is majeur, omdat zij tot twee dingen kan leiden: een effectievere organisatie van de rijksoverheid en een fundamentele beantwoording van de vragen welke verantwoordelijkheden wij eigenlijk willen dragen en welk beleid daarbij past. Dat heeft ook gevolgen voor de uitvoering.

Het zijn vragen die rechtstreeks raken aan de kern van het rapport van de Rekenkamer: de overwaardering van beleidsvoorbereiding en de politieke aandacht daarvoor, en de onderwaardering voor de uitvoering van beleid en de geringere politieke aandacht daarvoor. Tegen mevrouw Bemelmans zeg ik: bad luck is niet te voorkomen, bad theory naar ik hoop wel en bad implementation moeten wij als eerste aanpakken.

Bij de geringere politieke aandacht voor de uitvoering past een relativerende opmerking. Die geringere politieke aandacht wordt meestal omgezet in verhevigde politieke aandacht als sprake is van een incident.

Een willekeurig voorbeeld is de Wet voorzieningen gehandicapten, een klassiek voorbeeld van een zogenaamde kaderwet. Het Rijk stelt in grote lijnen de kaders vast waarbinnen de gemeenten de uitvoering ter hand mogen nemen. Dat lijkt mij een duidelijke rolverdeling en die duidelijkheid beoogde de wet ook te geven. Op een dag blijkt evenwel dat de plaatsing van een traplift of een verlaagde wc-pot in de gemeente X soepeler verloopt dan in de gemeente Y. Beide gemeenten stellen nadere regels voor bewoners die van de WVG gebruik willen maken en die regels blijken per gemeente toch wat anders uit te pakken. Een Kamerlid hoort daarvan en roept de minister naar de Kamer voor het vragenuurtje met de vraag hoe het kan zijn dat een gehandicapte in de ene gemeente die voorziening wel krijgt en iemand met dezelfde handicap in de andere gemeente niet. Waarop de natuurlijke reflex is: dit kan toch eigenlijk niet, daar moeten wij naar kijken. Vervolgens keert de minister terug op zijn ministerie en zegt hij tegen zijn ambtenaren: zo'n vraag wil ik dus nooit meer krijgen, in ieder geval wil ik die liever nooit meer behoeven te beantwoorden, zeker niet als ik met mijn mond vol tanden kom te staan. Dezelfde ambtenaren die de prachtige kaderwet hadden geschreven, zijn vervolgens vele maanden of wellicht zelfs langer bezig met het schrijven van protocollen waarin precies staat hoe gemeenten in het geval A of het geval B ten aanzien van bewoners met een handicap X of een handicap Y moeten handelen. Dat is eigenlijk dus het einde van de kaderwet en het begin van een niet meer te controleren uitvoeringszucht en regelzucht. Zo zijn er veel voorbeelden te noemen. Collega Remkes heeft al gewezen op de regeling voor de individuele huursubsidie. Dat alles wil overigens niet zeggen dat het scheppen van meer kaderstellende regels niet de weg is waarop wij voort moeten gaan. Dat is het namelijk wel, ondanks dit soort ervaringen.

Tegen de heer Van Raak zeg ik dat deregulering geen doel op zichzelf is. Deregulering heeft te maken met een politieke visie en die visie heb ik zo-even geprobeerd samen te vatten. Die staat natuurlijk ook in de kabinetsstandpunten "Bruikbare rechtsorde" en "Andere overheid" en in de kabinetsreactie op het WRR-rapport dat ik zo-even noemde. Overigens zijn er ook subdoelen, zoals het reduceren van kosten en lasten voor burgers en bedrijven en het geven van meer vertrouwen aan andere organisaties dan de overheid zelf of aan individuele burgers. Over de vraag of dit de juiste visie is, kan je wellicht van mening verschillen, maar dat laat onverlet dat er wel degelijk gesproken kan worden over een visie.

Mevrouw Bierman haalde in haar boeiende betoog ook de mogelijkheid aan van de proefprojecten, de pilots en de experimenten, juist om te starten met het beleid zonder eerst het gehele gebouw te moeten ontwerpen. Ik ben het daar van harte mee eens. Wij handelen ook dienovereenkomstig, zij het dat ikzelf als randvoorwaarde stel dat wij niet in het wilde weg maar ergens moeten beginnen. Wij zullen er wel de juiste

juridische grond aan moeten geven. Ook zal voorkomen moeten worden dat op voorhand sprake is van rechtsongelijkheid. Een en ander roept dan ook de fundamentele vraag op over de werking van het gelijkheidsbeginsel in het functioneren en het handelen van de overheid. Dat is een verstrekkende vraag, omdat wij wellicht dat beginsel in de praktijk sterk verabsoluteren, waardoor de ruimte ontbreekt om flexibel, concreet met maatwerk de maatschappelijke problemen te benaderen. Ik merk erbij op dat wij de Raad voor het openbaar bestuur op dit punt om advies hebben gevraagd, omdat wij zien aankomen dat bij een andere opstelling van de overheid die vraag in toenemende mate serieus wordt.

Voorzitter. Mevrouw Bierman had het over: Tom Poes, doe wat. Als Tom Poes ook als Thom Poes mag worden geschreven, ben ik haar man.

Voorzitter. Ik kan voorbeelden geven van plaatsen waar dit al gebeurt. In Rotterdam hebben we maatwerk geleverd om de problemen van die stad op te lossen zonder ons op voorhand te bekreunen over de vraag waarom het maar voor een gemeente geldt en vervolgens niets meer te doen. We gaan in de vorm van een pilot, een experiment aan de gang met bijzondere regelgeving. Ik kan er ook op wijzen dat in verschillende regio's al wordt geëxperimenteerd met de voornemens van collega Dekker, minister van VROM om te komen tot één VROM-vergunning. Het doel is om te leren en vervolgens te kijken wat dit voor een generale oplossing zou kunnen betekenen.

Ik ben het met mevrouw Bierman eens dat moeizaam meten niet per definitie hetzelfde is als geen resultaten. We kennen allemaal voorbeelden waarbij we ons afvragen wat het concrete meetbare resultaat is van ingezet beleid. Die suggestie komt wel eens te makkelijk op tafel. Mevrouw Bierman heeft zelf het voorbeeld gegeven van de 14 mld in de zorg. Ik geloof oprecht dat niemand kan zeggen dat het 14 mld weggegooid geld is. Het is wel de vraag of tastbaar is te maken wat precies de effecten zijn geweest. Hetzelfde geldt voor vele andere terreinen. Ik wil ook waken, naar ik aanneem met deze Kamer, voor een al te groot fetisjisme op de cijfers en de instrumenten. Het is een goed instrument waar het kan, maar zonder dat we het moeten verabsoluteren.

Voorzitter. De scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht zoals deze zich sinds het midden van de jaren tachtig heeft ontwikkeld, is zeker geen verkeerd paradigma. Kleinere kernministeries waar beleid wordt gemaakt; uitvoeringsinstellingen die flexibel zijn en dat beleid kunnen opvangen en uitvoeren en op afstand geplaatste toezichthouders en inspecties die met meer onafhankelijkheid daarover rapporteren. Dit is echter ook een paradigma dat in zijn consequenties heeft geleid tot een behoorlijk vergaande bureaucrativering. Het paradigma is verschoven naar controle en verantwoording. Dat heeft soms geleid tot een bijna onontwaaarbaar stelsel van rapportageverplichtingen, jaarverslagen, stapeling van auditrapportages in plaats van één verantwoordingsdocument, één enkele audit. Dit is voor burgers vaak een volstrekt ondoorzichtig beeld van wat nu "aan de overheid" is.

Tussen het beleid zoals dat een minister of staatssecretaris voor ogen staat en de uitvoerder, heeft zich

naar het lijkt een manifeste leemlaag genesteld. Dat is een probleem op zich. Ik bedoel met uitvoerder dan niet de directeur van een uitvoeringsorganisatie maar de politieagent, de verpleger of verpleegster, de leraar voor de klas maar ook degene die in concrete gevallen beslist of een student wel of niet mag bijlenen. De vice-president van de Raad van State, de heer Tjeenk Willink heeft daar in zijn algemene beschouwing bij het Jaarverslag 2003 zeer treffend over geschreven. De heer Schuyer refereerde daar ook aan. Wij zullen dat moeten veranderen. We zullen waar mogelijk door die leemlaag heen moeten en het vertrouwen bij de professionele uitvoerder op de werkvloer leggen. Dat is in mijn ogen precies wat het kabinet in vele sectoren beoogt en doet, maar we kunnen daar politiek van mening over verschillen. Dat geldt voor het onderwijs, de inspanningen rond de zorg en de verschillende acties in het programma "Andere overheid".

Voorzitter. Die lijnen zijn helaas niet korter maar helaas vaak langer geworden. Wij zullen daar vrij principiële beslissingen over moeten nemen.

Dat brengt mij op de zelfstandige bestuursorganen. Laat ik beginnen met het beantwoorden van de vraag of ik het eens ben met collega Zalm, die het rapport ten volle onderschrijft en alle ZBO's wil terughalen. In de eerste plaats heeft collega Zalm dat niet gezegd en in de tweede plaats is het te vroeg om daar een oordeel over uit te spreken. Collega Zalm en ik zijn verantwoordelijk voor de instelling van de commissie onder leiding van uw voormalige collega Kohnstamm, die het rapport heeft geschreven. Wij hebben die commissie ingesteld omdat wij zagen dat er een probleem was. Dat probleem moet tot een oplossing worden gebracht. Het disfunctioneren van de ZBO's is niet in de eerste plaats de oorzaak van het probleem rond de uitvoering van beleid. Dat zeg ik in het bijzonder tegen de heer Van Raak, want hij had dat bijna als een soort stelling verheven. Dat is niet aan de orde. Er doen zich wel een paar andere evidente feiten voor.

Voor de burger is in grote mate onduidelijk wat eigenlijk aan de overheid is. Als hij of zij slecht wordt bediend door een uitvoeringsorganisatie die een zelfstandig bestuursorgaan blijkt te zijn, is dat dan ook een falen van de overheid waarvoor een politieke verantwoordelijkheid bestaat? Voor de gemiddelde burger is dat echt mist. Er is een probleem in de politieke verantwoordelijkheidstoedeling - zo wordt het althans gepercipieerd. De samenleving kijkt naar de politiek, zelfs als er volstrekte helderheid is over de wettelijke attributie van bevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan en er dus geen feitelijke bevoegdheid van een minister en dus ook geen ministeriële verantwoordelijkheid. Ik verwijs hiervoor naar de kernregel van Scheltema, die vandaag afscheid heeft genomen als voorzitter van de WRR. In zijn rapport uit begin jaren negentig zegt hij: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid en geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid. Men kijkt niet alleen naar de politiek om de mogelijkheid de wet te veranderen, maar ook om aan hen direct de verantwoordelijkheid toe te dichten. Dat gebeurt ook in de Tweede Kamer. Ministers staan dan ofwel met hun mond vol tanden of denken van lieverlee dat zij een zekere

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

verantwoordelijkheid hebben om vervolgens iets te gaan. Dat is een onhelderheid waar in ieder geval klaarheid in moet worden gebracht. Dat wil niet zeggen dat de enige weg die naar Rome leidt, de weg is van het terughalen van zelfstandige bestuursorganen. Bovendien moet dan de vraag worden beantwoord of dat wel allemaal zo maar even te realiseren is. En wat zijn de nadelen daarvan voor de flexibiliteit van organisaties die gericht zijn op de kwaliteit van de uitvoering en zich daarop kunnen concentreren? Die zijn indertijd niet helemaal zonder reden verzelfstandigd. De heer van Thijn maakte daar ook opmerkingen over.

Dat betekent ook niet dat de situatie dan maar moet blijven zoals die is en dat wij alle wetgeving over ZBO's moeten nagaan om te precies te kunnen beoordelen waarvoor de minister wel of niet verantwoordelijk is. Het is namelijk ook mogelijk om na te gaan of het huidige onderscheid tussen zelfstandige bestuursorganen en overige uitvoeringsorganisaties -- die formeel geen zelfstandige bestuursorganen zijn, maar bijvoorbeeld een agentschap en derhalve direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen -- voor de toekomst bepalend is. Moeten wij in dat soort termen blijven denken? Of kunnen wij de overheidsorganisatie zodanig inrichten dat dit onderscheid op den duur irrelevant wordt? Dan kunnen de flexibiliteit en de effectiviteit gewaarborgd worden, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid tegelijkertijd kan gelden. Daar gaat naar mijn mening de discussie over. Dat zal ook in het kabinet een belangrijk Leitmotiv zijn voor het opstellen van het standpunt op het rapport van de heer Kohnstamm. Ik hoop dat de Kamer mij verontschuldigt voor het feit dat ik daarover niet meer heb willen zeggen dan ik net heb gedaan. Ik doe het graag, maar dan loop ik wel erg ver voor de troepen uit.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben blij dat de minister erkent dat de verantwoordelijkheid in ieder geval ergens moet liggen. De heer Schuyer zei al dat in het moderne gezin soms de vader, soms de moeder en soms de kinderen de baas zijn.

Voor heel veel mensen is onduidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt: ligt die bij de minister, bij het ZBO of heel ergens anders? Is de minister het met mij eens dat linksom of rechtsom de politiek altijd ter verantwoording moet kunnen worden geroepen? De minister kan nog niet uiteenzetten hoe de structuur precies zal zijn, maar is hij het met mij eens dat burgers in laatste instantie "de politiek" moeten kunnen aanspreken, wat dat dan ook is? Naar mijn mening moet dat de minister zijn of heeft hij daar zelf andere ideeën over?

Minister **De Graaf**: Dat hangt heel sterk af van de doelstelling van de organisatie en van wat de wetgever beoogt. Het is zelfs mogelijk een bepaalde uitvoering aan private organisaties te geven. Ik heb voorbeelden genoemd waarbij je kunt certificeren en toch een zeker toezicht kunt houden. Het handelen van de organisatie behoeft niet per se onder ministeriële verantwoordelijkheid te vallen als er maar voldoende instrumenten zijn om de publieke belangen die in het spel zijn te kunnen borgen. Ik ga niet zover om te zeggen dat een minister altijd voor de volle

100% voor alles verantwoordelijk moeten zijn. Dat was de portee van uw opmerking.

Ik schets dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding is gebracht en dat daar onduidelijkheid over bestaat. Er zijn voorbeelden te over. Over de salarissen is bijvoorbeeld veel maatschappelijke ophef. De minister van Financiën of de minister van Sociale Zaken moet dan zeggen: daar ga ik niet over. In de maatschappij is de beleving anders. Men begrijpt dat niet. Die vraag moeten wij fundamenteel aan de orde stellen om ervoor te zorgen dat in de toekomst zeer duidelijk is waarvoor de minister wel of niet verantwoordelijk is en zo niet, hoe de verantwoordelijkheid anders is geregeld dan via de politieke verantwoordelijkheid.

De heer **Van Raak** (SP): De politiek gaat niet altijd over situaties waarin het goed gaat. Meestal gaat de politiek over situaties waarin het verkeerd gaat. Ik kan begrijpen dat je zaken als certificeren soms kunt privatiseren. Als het certificeren bijvoorbeeld niet goed loopt, moet er toch een moment zijn waarop de politiek of de minister aangesproken moet kunnen worden?

Minister **De Graaf**: Natuurlijk, maar dat is altijd zo. Dat is iets anders dan dat de minister altijd volledig verantwoordelijk is voor handelen waarop u doelt. Ik geef u een voorbeeld.

Het kan zijn dat binnen een gemeente, binnen de autonome verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur vreselijke dingen gebeuren. Ik kan mij dat hooguit in theorie voorstellen en niet in de praktijk, maar stel dat dit gebeurt. De minister is dan niet verantwoordelijk. Collega Remkes is dan als eerstverantwoordelijke minister voor de vormgeving van het lokale bestuur niet verantwoordelijk. Wel kan de vraag worden gesteld of het niet tijd wordt dat de wetgever andere kaders stelt. Dat is een verantwoordelijkheid of je actief handelt om de situatie te veranderen. Je bent niet verantwoordelijk voor wat zich in die gemeente afspeelt. Met dit voorbeeld hoop ik duidelijk te maken wat ik zojuist beoogde te zeggen.

Ik kom te spreken over de motie van de heer Van Thijn c.s. In die motie wordt de regering verzocht, te bevorderen om in een aparte bijlage bij elke memorie van toelichting, dus bij elk wetsvoorstel, een rapportage toe te voegen waarin staat wat de uitvoeringsinstanties, de betrokkenen bij de uitvoering ervan vinden en wat de reactie van de regering daarop is. Laat ik vooropstellen dat ik het eens ben met de strekking van de motie en dat zij sympathie oproept. Sterker nog: in veel gevallen is het gelukkig al praktijk. De Belastingdienst, geen kleine uitvoerder met 35.000 fte's, en de IB-groep, een uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de studiefinanciering, worden altijd geconsulteerd over de uitvoeringsaspecten als er wijzigingen in de regelgeving aan de orde zijn. Dat geldt ook voor het openbaar ministerie, de orde van advocaten of de politie in geval van justitiële of veiligheidswetgeving. Wij begrijpen de wens van de Kamer om er zeker van te zijn dat de uitvoeringsinstanties van te voren hebben meegekeken naar de uitvoerbaarheid van komende regelgeving. Ik ben het daar van harte mee eens.

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

Ik heb vooralsnog moeite met de vormgeving. Wij stapelen ook in dit geval veel op elkaar. Er zijn al heel veel toetsen. Ik noem de bedrijfseffectentoets, de milieutoets, de algemene wetgevingstoets. Er wordt nu, overigens met mijn hartelijke instemming een bureaucratiseringsstoets ontwikkeld om vooraf de vraag te stellen welke bureaucratische last de regeling oproept. Mijn aarzeling ligt in de vraag of het voorstel verwoord in de motie niet vooral tot heel veel papier aanleiding zal geven, nog even los van de menskracht die het per wetsvoorstel zou vergen. Ik vraag mij vooral af wat er in zo'n bijlage zou komen te staan. Vast niet dat het voorstel niet uitvoerbaar is of te veel kosten met zich brengt. Ik aarzel dus of een formele toets de beste manier is om te verzekeren dat de rijksoverheid bij de beleidsvorming de betrokkenen bij de uitvoering betreft. Wij zijn het eens over de bedoeling. Ik heb enige terughoudendheid bij de organisatie. Dat geef ik mee voor het debat in tweede termijn.

Er is geen motie ingediend door de heer Van Raak over een voorstel voor een evaluatieparagraaf in de memorie van toelichting. Mutatis mutandis geldt hiervoor zeker hetzelfde.

Bij de kwaliteit van de dienstverlening wijs ik erop dat de grotere beleidsrust die ik noemde nodig is om heel concreet aandacht aan de uitvoering te kunnen geven, ook in bredere zin en met bredere instrumenten, zoals bijvoorbeeld de verdergaande introductie van elektronische dienstverlening. Ik verwijs nogmaals naar het programma Andere overheid, waarin veel van dit soort actiepunten gericht zijn op het effectiever uitvoeren en op een directe verbetering van wat de overheid in de uitvoering van taken en in regelgeving voor burgers kan betekenen.

Ik vraag aandacht voor de alternatieven voor de informatievoorziening zoals de Algemene Rekenkamer die noemt. De informatievoorziening die de rekenkamer noemt, is vaak vooral bedoeld om toegepast te worden in de verticale lijn tussen de uitvoering en de beleidskern van een ministerie. Het is wat mij betreft een illusie om te denken dat de informatievoorziening, zolang die alleen verticaal geregeld wordt, ooit zo ingericht kan worden dat die 100% paradijselijk en perfecte interactie tussen beleid en uitvoering oplevert. De VBTB-operatie, waarover collega Remkes sprak, helpt natuurlijk wel, maar moet ook niet in waarde worden overschat. De dynamiek in het beleid en de professionalisering in de uitvoering brengen als risico met zich dat een exercitie zoals het VBTB vaak licht theoretisch lijkt te zijn en, als je niet oppast, soms vooral veel papier oplevert. Ik meen dat het van belang is om te blijven investeren in natuurlijke krachten die de uitvoering scherp houden. Dan doel ik met name op horizontalisering. Als burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen op adequate wijze "feedback" geven op het functioneren van een uitvoeringsorganisatie is dat vaak waardevoller dan dat een beleidsambtenaar allerlei schriftelijke rapportages beoordeelt. Ik wijs op de burgerjaarverslagen die bij de gemeenten zijn ingevoerd. Daar zijn de eerste voorzichtige, positieve effecten van te zien. Ik heb er in ieder geval een goed gevoel bij. In dat kader zie ik eveneens de toegevoegde waarde van de

prestatievergelijkingen. Ik wijs in navolging van mevrouw Bierman op de "peer reviews". Je kunt bijvoorbeeld met enige overtuigingskracht zeggen dat de Onderwijsinspectie bewijst dat het onderling vergelijken van scholen wel degelijk toegevoerde waarde heeft. Dat kan op veel meer terreinen. Een aantal uitvoeringsorganisaties doet aan een rijksbrede benchmark mee. Dat aantal groeit nog steeds. Wat mij betreft moeten ook de ministeries eraan geloven. Ik heb eind juni, op de dag van de uitvoering, de uitvoeringsorganisaties gevraagd mij te helpen bij het maken van een prestatievergelijking tussen de ministeries.

Dat zal nog een hele toer worden, want er zou weerstand kunnen ontstaan als dit praktisch handen en voeten wordt gegeven. Ik vind echter dat wij dit aan onszelf verplicht zijn. Een burgerpanel is ook een voorbeeld van een instrument om de klanten -- ik zie burgers overigens niet alleen als klant of consument -- in een vroeg stadium bij het beleid te betrekken om te weten te komen wat het voor hen in de uitvoering zal betekenen. Ik wijs op het kabinetsstandpunt op het rapport van de Raad openbaar bestuur inzake een FORSe cultuur.

Er moet aandacht zijn voor de houding en werkwijze van de overheid. Er is veel over structuurvragen gesproken, zoals over informatievoorziening en over het rapport van de commissie-Kohnstamm. Het begint echter ergens anders. Ambtenaren, en ook politici, moeten zich er beter van bewust zijn dat zij vooral werken om een betere taakuitvoering voor en een betere dienstverlening aan burgers te realiseren. De attitude op dit gebied kan vaak nog worden verbeterd en gewijzigd. Dat is het meest merkbaar in de uitvoering. Ik denk dat de woorden "ambtenaar" en "bureaucratie" op dit moment geen positieve lading hebben, noch buiten de overheid noch erbinnen. Dat zullen wij moeten veranderen. Wij zullen een positieve lading moeten terugverdienen. Daarom heeft het kabinet in die taakanalyse bijzondere aandacht besteed aan de cultuur van de rijksoverheid. Wij doen dat overigens niet alleen. Wij betrekken daar heel veel mensen van buitenaf bij om ons daar kritisch in te houden.

Eén opmerking inzake cultuur van de heer Van Raak behoeft nog een reactie. Ik heb er niets op tegen dat ambtenaren lid zijn van een politieke partij en dat zij zich actief manifesteren in die partij. Ik heb er zelfs niets tegen dat zij regelmatig bij elkaar komen om een glas te drinken of een discussie te voeren. Dat betekent niet dat er sprake is van een politieke organisatie van ambtenaren, zoals de heer van Raak zei. Ik durf zelfs te veronderstellen dat er ambtenaren zijn die lid zijn van de SP en dat die elkaar ook wel eens tegenkomen. Men zou "foei" kunnen zeggen. Ik heb er echter niets op tegen. Misschien kunnen zij elkaar zelfs met hun ervaringen helpen om een goed zicht op de werkelijkheid te krijgen. Of zij dan nog lid zijn van zijn partij, is natuurlijk vers twee.

De heer **Van Raak** (SP): Er zit een dubbelheid in. Het is niet de bedoeling dat politici ambtenaren benaderen. Het is helemaal niet erg dat ambtenaren zich organiseren, misschien niet eens als zij dit langs politieke lijnen doen. Het is juist heel goed dat mensen duidelijk maken wat hun politieke achtergronden zijn. Het gaat erom dat bij de

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

bijeenkomsten die ik noemde ook Kamerleden aanwezig zijn. Dan krijgt zo'n bijeenkomst toch een erg politiek karakter. Als ik de pers mag geloven, spelen sommige ambtenaren ook een rol in de voorbereiding van opinieartikelen en vervullen zij dus de rol van medewerker van een Kamerlid. Dat is wat mijn fractie betreft ver over de grens. Wat is de reactie van de minister daarop?

Minister De Graaf: Ik kan mede namens minister Remkes, die dit onderwerp ook zeer aangelegen is, zeggen dat de loyaliteit van ambtenaren voorop staat. Het gaat dus niet aan dat zij op hun eigen werkterrein als het ware verschillende mensen dienen. Er moet duidelijkheid zijn over de lijn die wordt gevolgd. Er is niets mis mee dat een ambtenaar zich op een terrein waarvoor hij geen ambtelijke verantwoordelijkheid draagt, manifesteert als een actieve burger. Ik kan u uit eigen persoonlijke ervaring vertellen dat het goed mogelijk is dat iemand lid is van het hoofdbestuur van een politieke partij en tevens ambtenaar is. Het is duidelijk waar de scheidslijn ligt. Je moet bijvoorbeeld niet stiekem proberen om je fractie te adviseren over je eigen werkterrein.

Minister De Graaf: Voorzitter. Verschillende leden hebben gesproken over de rol en de positie van de Kamer zelf. Daarbij past mij überhaupt grote terughoudendheid. Ik heb begrepen dat de heer Platvoet graag zou willen weten hoe ik over een éénkamerstelsel denk. Dit idee zit niet vóór in mijn hoofd als het gaat om de staatkundige en staatsrechtelijke agenda, maar ik ben eerlijk gezegd ook buitengewoon benieuwd of hij in deze Kamer veel draagvlak voor dit idee zou kunnen krijgen. Het nadeel zou overigens zijn dat er dan een volksvertegenwoordiging ontstaat in één Kamer met 225 leden, terwijl ik meen dat er juist van allerlei kanten een pleidooi wordt gehouden om het aantal leden van de Tweede Kamer wat te verminderen.

De heer Schuyer noemde het een interessante suggestie – deze zou wellicht ook eens in de Eerste Kamer en in de fracties kunnen worden besproken – om de Eerste Kamer een rol te geven bij kleinschalig onderzoek naar de effecten van wetgeving op de uitvoering en omgekeerd. Het past de regering natuurlijk niet om iets te zeggen over de activiteiten en de voorgenomen activiteiten van de Kamers van de volksvertegenwoordiging, maar wij hebben er geen enkel bezwaar tegen als ook de Eerste Kamer zeer nadrukkelijk concreet kijkt naar de uitvoering van wetgeving waarbij zij zo'n belangrijke rol heeft gespeeld. Of zij dit in concreto doet of in dit soort debatten, is vanzelfsprekend niet aan ons, maar de aandacht voor dit proces van beleid tot uitvoering kan wat mij betreft niet groot genoeg zijn, zowel bij de regering als bij de volksvertegenwoordiging.

De vergadering wordt van 21.21 uur tot 21.30 uur geschorst.

*N

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank beide bewindslieden voor hun uitvoerige en vaak ook goed onderbouwde antwoorden. Zij hebben niet op hun handen gezeten. Toch miste ik hier en daar de sense of urgency, die wel door beiden werd onderschreven. Ik zal niet zo flauw zijn om onderscheid te maken tussen wat de een en wat de ander zei. Beide ministers staan voor het gezamenlijke antwoord.

De kern van de zaak is en blijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat op een aantal vitale beleidsterreinen, terreinen die met name zijn genoemd, de kerndepartementen niet beschikken over het antwoord op de vraag of het beleid wordt uitgevoerd. Dat is het kernpunt. Dat betekent dat op die vitale terreinen de ministeriële verantwoordelijkheid niet tot haar recht kan komen. Alle sprekers waren het erover eens dat dit een zeer ernstige constatering is. De diagnose is door de bewindslieden ook niet aangevochten. Wij kunnen nog twisten over de vraag of alles beroerd is, over de vraag of hier en daar alles beroerd is. Over die vraag heb ik een vrij genuanceerd verhaal gehouden. Zoals minister De Graaf in zijn antwoord heeft toegegeven, is wel sprake van iets -- laten wij het daar maar op houden -- van een legitimiteitscrisis. Dat is het gevolg van een systeemfout. Ik wil op dit punt geen verbale strijd ontwikkelen, maar het is niet zo dat dit een probleem van alle tijden is, dat het al decennialang een rol speelt. Nee, de ontwikkeling heeft in de afgelopen vijftien jaar onder achtereenvolgende kabinetten steeds ernstigere vormen aangenomen. Zij heeft ook te maken met verandering van omgevingsfactoren en met name met de toenemende turbulentie van het politieke bedrijf dat werkt in de schijnwerpers van de steeds doordringender functionerende media. Dat is het kernprobleem.

Wij kunnen nu heel lang praten over de rol van de Tweede Kamer. Over de rol van de ambtenaren heb ik het niet. Niemand heeft daar een kwaad woord over gezegd. Het gaat om het sturend vermogen van de politiek en de vaststelling van het functioneren van dé beleidsreflex, om de zich op elkaar stapelende ambities. Ik ben de laatste om te roepen dat de Tweede Kamer alles verkeerd doet of dat men veel te snel en te hijgerig naar de interruptiemicrofoon snelt. Daar gaat het niet om. Het gaat erom dat wij ons als politiek bedrijf realiseren dat wij ons door die turbulentie niet mogen laten meeslepen. De Eerste Kamer gaat het vooral om de kwaliteit van de wetgeving. Daar gaat het dus om.

De vraag is of men bij de totstandkoming van wetgeving de eisen van uitvoerbaarheid wel voldoende in het oog houdt. Om dat te bevorderen -- de problemen lossen wij niet met één motie of één debat op -- hebben wij gepleit voor een uitvoeringsparagraaf in de memorie van toelichting bij alle wetsvoorstellen. Ik begrijp best dat wij niet naar perfectie moeten streven en dat er niet weer een papierwinkel moet worden opengetrokken, maar het is voor een deel al standing practice. Ik zou mij niet kunnen voorstellen dat er enig wetsvoorstel tot stand komt waar niet al ooit een uitvoerder naar heeft gekeken. Als het geen standing practice is, moet het worden bevorderd. Dat proces moet transparant worden gehouden en de bevindingen die daaruit voortkomen moeten beschikbaar

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

worden gesteld voor de hijgerige wetgever, de Tweede en de Eerste Kamer, zodat wij ons voortdurend kunnen realiseren waar wij mee bezig zijn. Soms zullen wij ons over dat soort praktische bezwaren heen moeten zetten en zullen wij risico's moeten nemen. Maar wij moeten wel voortdurend weten waar wij mee bezig zijn in deze hik- en hijgcultuur. Dat is voor ons de kern van de zaak.

Dwars daardoorheen speelt ook de vertrouwensrelatie met de mensen die het moeten doen. Wij moeten door de leemlaag breken, zo zegt minister De Graaf in schitterend woordgebruik, om het vertrouwen van de uitvoerders te herstellen. Het gaat om de mensen in de frontlijn die namens ons allen proberen het beleid ten uitvoer te brengen: de onderwijzer, de politieagent, de verpleegster enzovoort. Wij moeten hen zien te bereiken en niet voor onmogelijke opdrachten plaatsen, want anders hebben wij ook een legitimiteitscrisis in eigen huis.

Ik hoop dat dit debat heeft opgeleverd dat wij ons bewust zijn van die urgentie en dat wij op deze manier een handreiking aan onszelf kunnen doen. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer om de kwaliteit van de wetgeving te bewaken en is het een zotte zaak, als ook wij worden gedwongen om de ene novelle op de andere te laten stapelen. Door deze systematiek in het wetgevingsproces aan te brengen, kan dat wellicht in de toekomst worden voorkomen. De vorm die het krijgt hebben wij volledig opengelaten. Wij hadden er veel gedetailleerdere uitspraken over kunnen doen, maar de les van dit debat en de achterliggende problematiek is dat wij met onze beleidsambities niet moeten sneuvelen in de details.

*N

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ook ik wil de bewindslieden bedanken voor hun antwoorden op de in dit uiterst zorgvuldig voorbereide debat gestelde vragen.

De ministers stellen dat zij zich in grote lijnen kunnen vinden in de diagnose van de problematiek. Zij delen de zorg en de sense of urgency. Zij hebben beiden in verschillende bewoordingen met verwijzingen naar verschillende beleidsintenties aangegeven dat ook zij een traject voor zich zien naar realisatie van een werkelijk lerende overheid. Daarbij is betekenisvolle informatie inderdaad cruciaal.

De bewindslieden wezen op het gevaar van depolitisering en theoretisering bij methoden om informatie betekenisvol te maken: VBTB en andere mechanismen van evaluatie. Bij de realisatie van politieke doelstellingen leven wij in een wereld van politieke rationaliteiten. Er moet altijd sprake zijn van een gepolitiseerd debat en van informatie die in het kader van politieke wilsmomenten een betekenis krijgt. Als wij het hebben over doelen, daarvan afgeleide indicatieve doelstellingen en daarmee verbonden metingen, dan hebben wij het over het meten, over het expliciet maken van dingen die wij met zijn allen gewild hebben: een gekozen invulling van doelen. Dan kunnen wij dus niet spreken van iets depolitieks. VBTB moet inderdaad geen

fetisjisme worden. Ik ben mijn inbreng niet voor niets geëindigd met erop te wijzen dat wij ter vermijding van de last van toezicht, de overlast van meting op meting, moeten zoeken naar een optimale beperking tot de werkelijk relevante gegevens, juist als wij ook in onze ambities van sturen een zekere restrictie willen aanbrenge. Zoals minister De Graaf zei: wij willen ambitieus zijn, maar waar wij ambities hebben, moeten wij effectief zijn. Ook dan moeten wij verdraaid goed weten wat wij wel willen bereiken. Wij moeten de juiste maatvoering zien te vinden als het gaat om de werkelijk relevante gegevens over de mate waarin wij effectief zijn. Dan moeten wij niet spreken over theoretisering en depolitisering. Nee, wij hebben met zijn allen vastgesteld dat dat werkelijk de relevante doelstellingen waren. Daarover willen wij dan ook optimaal geïnformeerd worden.

Wanneer wij gematigd terughoudend willen interveniëren in de maatschappij, wanneer wij onze ambities voluit en effectief een rol willen laten spelen, dan betekent dat ook respect voor een belangrijke mate van professionele autonomie van de uitvoeringsinstanties. Dat vraagt een heldere kaderstelling. Wij vragen om heldere informatie daarover.

Ik kom op de motie over de rol van inspecties. Minister Remkes zei dat hij de motie niet wilde omarmen, hoewel zij hem sympathiek was. Een van de argumenten die hij noemde was dat hij de rol van inspecties toch vooral onafhankelijk wil houden. Daar moeten wij het natuurlijk onvermijdelijk mee eens zijn. Het moet gaan om een onafhankelijke inspectie, die echter in haar inspecterende werkzaamheid wel degelijk normatieve maatstaven hanteert. Wanneer wij effecten meten, dan zijn dat geen normatieve indicatoren, aldus de minister. Als het goed is, zijn ze dat wél. Ze zijn immers afgeleid van de doelstellingen die wij hadden met de wetten en regels. Ze zijn per definitie normatief. Anders zijn het niet de juiste indicatoren.

Wij vragen om de rapportage, niet alleen over proces- en vormvariabelen, maar ook over de feitelijke outcome, de feitelijke maatschappelijke effectiviteit, onderwerp te laten zijn van onderzoeks- en handhavingsinspanningen van inspecties. Wij vragen daarmee niet te veel. Wij stellen de uiteindelijke vraag naar de effectiviteit van de wetgeving. Het lijkt mij dat ook inspecties die vraag ter harte zou moeten gaan. Wij moeten het in belangrijke mate van toezichtsorganen hebben om ons daarover te informeren. Immers, zij bevinden zich in het uitvoerende veld. De minister zei dat wij ervoor moeten oppassen te veel te willen meten. Verder zei hij dat iets wat meetbaar is, nog niets zegt over de beoogde kwaliteit. Ik zou met permissie willen zeggen dat dit schöner Spielerei mit Wörtern is. Die twee dienen samen te vallen. Wanneer ik dingen meet die niet de beoogde kwaliteit meten, moet ik ze niet meten. Nogmaals, de doelstellingen die ik relevant acht, zijn onderwerp van meting en niet wat anders.

Wij hebben gevraagd om een aparte bijlage in de memorie van toelichting over de adviezen van ervaringsdeskundigen. Daar bedoelen wij mee beknopte, essentiële informatie, verzameld vanuit deskundigheid over en ervaringen met de desbetreffende wetgeving en

aanpalende wetten. Daarmee willen wij als Kamer ons voordeel doen. Wij willen namelijk ook een rol spelen bij de verbetering van de kwaliteit van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving. Ik meen dat wij daarmee niet te veel vragen. Zoals de advisering door de Raad van State is vertaald door de bewindspersonen in de uiteindelijke beleidskeuze, zo zouden wij ook graag meer willen proeven inzake de gebruikmaking van ervaringskennis, waarvan wij met z'n allen wat kunnen leren. Als deze ministers de sense of urgency delen mag het toch geen onoverkomelijk obstakel voor hen zijn om onze capaciteit tot leren in deze Kamer te vergroten?

*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. De vraag is nog steeds of de ministers hier vanmiddag met knikkende knieën zijn binnengekomen. Ik weet het namelijk nog niet.

Minister **Remkes**: Nee.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zie minister De Graaf daarentegen ja knikken. Dus de een wel en de ander niet. Dan hebben wij het half goed gedaan. Ik verwachtte die tweedeling overigens wel een beetje!

Voorzitter. Dit debat heeft twee winstpunten opgeleverd. Het eerste is dat de positie, de rol van de Eerste Kamer nadrukkelijk aan de orde is gesteld. Mevrouw Bierman en de heren Van Thijn en Schuyer hebben erover gesproken. Laatstgenoemde heeft gezegd dat het bestaansrecht van deze Kamer wellicht is gerelateerd aan de mate waarin zij de uitvoerbaarheid van het beleid kan controleren en sturen. Hij vraagt daarvoor morele ruimte van het kabinet. Dan vind ik overigens weer wat minder. Je wil iemand controleren en vervolgens vraag je die iemand of die genadig wil zijn. Volgens mij moet je die ruimte gewoon nemen. Dan gaan de knietjes misschien knikken.

De heren Schuyer en Van Thijn hebben ook gesproken over het terugzendrecht van de Eerste Kamer. Dat valt wat mij betreft onder de categorie ruimte nemen. Ik ben dan ook benieuwd naar de reactie van de ministers hierop.

Het tweede winstpunt van dit debat is dat de ministers toegeven dat de borging van publieke belangen soms onvoldoende is geweest en dat dit een van de oorzaken is waarom het soms moeilijk is om beleid goed uitgevoerd te krijgen. De heer Van Thijn zei: je moet niet in de val van de SP trappen; nee, dat moet je natuurlijk nooit doen, maar ik ben toch heel blij dat wij dit als aanvulling op de analyse van de Rekenkamer kunnen zien. Ik vraag mij af in hoeverre het ook geldt voor de ZBO's, althans voor sommige ZBO's, dat het op afstand plaatsen de uitvoering van beleid moeilijker maakt.

Verder zou ik graag alsnog antwoord krijgen op mijn in eerste termijn gestelde vraag of de bewindslieden het lobbyen als een middel zien voor verbetering van het openbaar bestuur. Iedereen lobbyt bij iedereen: overheden, overheidsorganen, het maatschappelijk middenveld etc. Is dit de manier om de uitvoering van het openbaar bestuur te verbeteren of is het voor al die lobbyende clubs heel

moeilijk om het publieke, algemene belang in de gaten te houden en gaat het toch niet veel meer om deelbelangen? Is het ook niet zo dat de toegankelijkheid tot de besluitvorming voor bepaalde groepen wel erg beperkt wordt?

Wat betreft de ambtenarennetwerken is het niet mijn bedoeling ambtenaren er de schuld van te geven dat het beleid zo slecht wordt uitgevoerd. Nee, daar zijn wij als Kamerleden veel eerder schuldig aan. Ik heb ook niet getwijfeld aan de loyaliteit van ambtenaren. Echter, mocht het zo zijn dat in de toekomst blijkt dat Kamerleden gebriefd worden door ambtenaren of dat ambtenaren een rol spelen bij de voorbereiding van opiniestukken, dan mag ik toch aannemen dat wij het erover eens zijn dat wij dan een weg opgaan die niet wenselijk is.

Waarom zijn we bang voor "Zwarte Pieten"? Ik heb verwezen naar professor Van Gunsteren. Hij noemde het belang van het spel van het rondspelen van de verantwoording. Anders is iedereen een klein beetje schuldig en is niemand effectief aanspreekbaar. Waarom is er in Nederland geen cultuur van verantwoording afleggen? Ik kom dan op politieke cultuur. De Rotterdamse macro-econoom Muller heeft dat de "kiekeboe"-cultuur genoemd naar aanleiding van het parlementaire onderzoek naar de infrastructurele projecten. Je hebt insiders en outsiders. De insiders hebben informatie via adviesgroepen, denktanks, ambtenaren en externe adviseurs. Sommige Kamerleden hebben wel en andere geen informatie.

De criminoloog Van den Heuvel van de universiteit te Maastricht die in 2002 werkzaam was voor de enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft dat een cultuur van collusie genoemd: ik dek jou als jij mij dekt. Nederland is een collusieparadijs. Hij zei dat ook weer naar aanleiding van het parlementaire onderzoek naar infrastructurele projecten. Waarom ontbreekt het bij ons aan een cultuur van verantwoording afleggen? Ik wil heel even professor Van den Heuvel aanhalen. Hij zegt in Binnenlands Bestuur van 10 september: Het gemak waarmee zowel bestuurders als topambtenaren weg kunnen komen bij evidente fouten die miljoenen aan gemeenschapsgeld hebben gekost, is onvoorstelbaar, als men het vergelijkt met de strengheid waarmee individuele burgers worden benaderd door de fiscus, de milieu-inspectie en de Sociale Dienst.

Waarom hebben wij geen cultuur van verantwoorden? Dat is ook de reden waarom mijn fractie behalve de motie van mevrouw Bemelmans-Videc ook de motie van de heer Van Thijn van harte ondersteunt. Het is volgens mij een mogelijkheid om uitvoerders, mensen die – om het met Muller te zeggen -- outsiders zijn in de besluitvorming of niet in het collusieclubje zitten, al vroeg zeer direct bij het besluitvormingsproces te betrekken. Wij zullen die motie dus van harte ondersteunen.

*N

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden hartelijk voor hun beantwoording. Ik zal daar selectief in winkelen en enkele associaties die de beantwoording bij mij opriep, met hen delen.

Minister Remkes memoreert dat het afscheid nemen van beleid weinig voorkomt. Wij delen die constatering. Dat is een van de redenen waarom wij ook in dit huis met enige regelmaat gepleit hebben voor een horizonbepaling in wetgeving. Welke mechanismen kun je hanteren en gebruiken om aan dat fenomeen het hoofd te bieden? Het deed mij denken aan de gemeente Delft een jaar of vijftien geleden. De gemeente had op dat moment een bestuursstijl die opzien baarde en waarmee zij prijzen won. Waardoor kenmerkte die stijl zich? Men had duidelijke beleidsdoelen. Dat waren in die tijd energiebesparing, terugdringen van het autovervoer en groenbeheer. Het waren duidelijk benoemde en gedefinieerde doelstellingen. Vervolgens werd gekeken op welke schaal er een soort representatieve praktijkproef gedaan moest worden. We leggen zoveel kilometer fietspad aan; we voorzien zoveel gemeentelijke gebouwen van energiebesparende voorzieningen en vervolgens gaan we meten. Levert het op wat we ermee beoogd hebben, dan gaan we door. Levert het niet op wat we ermee beoogd hebben, dan houdt het hier op. Daarbij werd met behapbare voortschrijdende stappen een zeer systematische aanpak gevolgd. Dat baarde opzien. Je vraagt je af waarom je dat niet vaker, ook op rijksniveau, tegenkomt.

Minister Remkes constateert dat afscheid nemen van beleid weinig voorkomt. Waarom dan niet de strekking van de motie-Van Thijn omarmd, waar het er wat ons betreft op aan komt om juist aan de voorkant van het wetgevingsproces de uitvoeringsaspecten beter in beeld te krijgen?

Zijn toezegging dat er daadwerkelijk iets gedaan zal worden met de uitkomsten van evaluaties, stelt ons niet geheel gerust. Dat brengt ons in de spiraal van In 't Veld: dat levert een aangepast beleid, een verbeterd beleid en meer beleid op. Het is dus zaak om je aan de voorkant te vergewissen van de uitvoerbaarheid voordat je generieke beleidsmaatregelen neemt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nu begrijp ik waarom u de motie heeft ondertekend. Ik heb kennisgenomen van de bijlage over de uitvoerbaarheid bij de memorie van toelichting. Het kabinet moet die wet gewoon indienen bij de Tweede Kamer. Anders hoeven wij haar nooit te beoordelen. Die wet komt vervolgens naar de Eerste Kamer. Ik begrijp dat u daarin een argument kunt vinden om die wet dan alsnog af te stemmen. Dat is de intentie die u aan de motie wilt meegeven.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Ik refereer aan de Wet op de jeugdzorg.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U plaats dit namelijk in het kader van het afscheid nemen van beleid.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Ja. In dat kader plaats ik het. Als uit de kring van uitvoerenden serieuze bezwaren komen tegen beleidsvoornemens, verwacht ik dat de initiatiefnemende bewindspersoon zijn beleidsinstrumentarium al in een eerder stadium wil aanpassen. In die zin gaat er dus een sanerende werking ex ante van uit. Ik wil in ieder geval aan het begin van het proces duidelijker gemarkeerd hebben dat de uitvoerders

gehoord zijn. Dat er vrees bestaat voor nog een toets en meer bureaucratie, daar wees minister de Graaf ook op. Dat gevoelen delen wij. Het is daarom de vraag hoe je een zo licht mogelijke vorm vindt waarbij je de uitvoerders wel heel duidelijk aan het woord laat. De achterliggende gedachte is daarbij dat voorkomen beter is dan genezen.

Ik heb soms vreemde associaties, maar ik moest denken aan een important kantoorgebouw, voorzien in Groningen. Minister Remkes kent het voorbeeld misschien van dichterbij. Het gebouw was ontworpen en het bestek was aanbestedingsgereed. Vervolgens is in het kader van het duurzaam bouwen beleid op dat moment aan drie slopers een offerte gevraagd: hoeveel vraagt u voor het slopen van een gebouw dat slechts op papier bestaat? Naar aanleiding van die offertes, die inderdaad zijn uitgebracht, is het hele verhaal in de prullenmand verdwenen en is er een ander gebouw ontworpen. Ik geef toe dat ik soms vreemde associaties leg, maar het is een manier van denken die ik toch onder de aandacht van de bewindslieden wil brengen.

Minister De Graaf noemt het fenomeen dat zich in de politieke praktijk steeds incidenten voordoen die leiden tot een nieuwe cyclus: wij hebben te maken met "haasje over"-processen en -wetgeving. De eerder genoemde Taxiwet is daar een typisch voorbeeld van. Het staat in mijn geheugen gegrift. Het is bijna vijf jaar geleden dat wij deze wet hier aannamen. Ik herinner mij heel goed de aanleiding voor het wetsvoorstel. Dat was de constatering dat taxi's in Nederland in vergelijking met andere landen een te geringe bijdrage aan het personenvervoer leverden. Er kwam een wetsvoorstel. Wij vroegen - vijf jaar geleden- hoe het eigenlijk zit met de beoogde beleidsdoelen: aan welke criteria wordt straks getoetst of dit beleid een succes is, wanneer is de bijdrage aan het personenvervoer vergelijkenderwijs voldoende? Daar hebben wij tijdens de hele behandeling geen antwoord op gekregen. Desondanks hebben wij het wetsvoorstel laten passeren. Vervolgens gaan wij evalueren. Maar voordat de inkt van de eerste evaluatie droog is, zijn er al de eerste aanpassingen op het wetsvoorstel. Dat proces gaat nu door. Wij zijn nu bezig met de zoveelste aanpassing. Het is dus de vraag wat je eigenlijk in welk stadium evalueert. Die kerstboom wordt steeds groter. Ik vroeg mij af of daar het begrip "piekbelasting" misschien vandaan komt.

Positief gestemd zijn wij over de reactie van minister Remkes op de voorhoede benadering met pilots, gerelateerd aan een duidelijk beleidsdoel en met van tevoren gedefinieerde ijkpunten voor succes. Tegen minister De Graaf zeg ik dat het zeker niet in het wilde weg mag gebeuren. Geconstateerd moet worden dat dit zou kunnen leiden tot verschillende snelheden en een gelijkheidsparadigma waar de Raad van openbaar bestuur over adviseert. Hoe zoek je naar maatwerk tegen het licht van het paradigma ruimte?

Ik moest denken aan de situatie in de Verenigde Staten. Het federal government stelt op verschillende beleidsterreinen een heel specifiek uitvoeringsprogramma vast, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht op de kwaliteit van drinkwater. Er wordt dan een programma ontwikkeld dat vervolgens wordt voorgelegd aan alle staten met de vraag of men het wil uitvoeren of niet.

Sommige staten reageren positief, omdat zij over een apparaat beschikken dat geschikt is om het programma uit te voeren, omdat het onderwerp hen om meer dan een reden interesseert of omdat zij aan het minimumprogramma nog wat willen toevoegen. Zij tekenen dan in voor dat programma. Andere staten zeggen: sorry, wij beschikken niet over het juiste apparaat of wij hebben geen belangstelling of de juiste knowhow voor dit onderwerp. Van bovenaf laat het federal government het programma dan uitvoeren in die staat. Op die manier krijgt men wel een dekking van 100%, maar is de inbreng van de onderscheiden staten verschillend. Zij kiezen zelf voor een verschillende rol daarin. Ik geef dit mee ter overweging.

Minister De Graaf heeft zijn visie op deregulering uiteengezet. Het is geen doel op zichzelf. Toch dient hij vastberaden vol te houden. Wij delen de angst voor het cijferfetisjisme. In aanvulling op de schwere Wörter van mevrouw Bemelmans noem ik het voorbeeld dat ik eens hoorde van een vertegenwoordiger van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Op de vraag hoe beleidseffecten worden gemeten rond sociale cohesie antwoordde hij: dat is simpel, wij kijken naar de mate waarin bewoners hun sleutel bij de burens parkeren. Neemt dat af of neemt het toe. Wij beschouwen dat als een betrouwbare indicator voor sociale cohesie. Het vereist lef om voor een beperkte indicator te kiezen.

Wij sluiten ons aan bij de woorden van minister Remkes: niet bang zijn. Ik voeg daaraan toe: lef loont. Als hij dat blijft tonen, zal dat in het belang zijn van de Nederlandse burger.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb de sleutel van mijn voordeur bij twee burens geparkeerd. Met de sociale cohesie in de buurt waar ik woon, vlakbij het metrostation Wibaut, zit het wel goed.

Gaandeweg het debat mis ik de scherpste, die sense of urgency die wat meer body geeft. Dat is misschien eigen aan dit soort beleidsdebatten. Ik mis die scherpste ook in de reacties van de ministers, bijvoorbeeld in het antwoord op de vraag wat zij doen met het in het rapport van de Rekenkamer geconstateerde gebrek aan informatie op ministeries. Dat wordt als belangrijke reden genoemd waarom het zo moeizaam is om de uitvoering van het beleid te evalueren.

Minister Remkes reageerde positief op de kwantitatieve ombouw van het controle- en verantwoordingsproces, zij het in meer algemene bewoordingen. Hoe ziet hij dat precies voor zich bij de verantwoording op de derde dinsdag in mei? Hoe kan het publieke belang beter geborgd worden? De heer Van Raak beschouwt het als een winstpunt dat bij de minister het licht doorkreekt dat de ontwikkeling van de laatste twintig jaar van privatisering en verzelfstandiging elementen bevat die oorzaak zijn van de afstand tussen beleid en uitvoering. Als het publieke belang in dit proces beter geborgd moet worden, welke scherpste geeft de minister daar dan aan zodat het ook gebeurt? Ook is het schrappen van beleid en wet- en regelgeving genoemd. Dat is gemakkelijk gezegd. De referendumwet is geschrapt. De helft van de ministers is daarmee niet blij. Aan welke wetten wordt echter gedacht? De minister moet hier hom of kuit geven. Ik beschouw

deregulering als heel zinvol in de zin van decentralisering naar de gemeenten. Als dat gebeurt op basis van vertrouwen, is het niet nodig om de decentralisatie op te tuigen met wet- en regelgeving voor de gemeentelijke overheden inzake invulling van de taken. Het door het voorlaatste kabinet opgetuigde Grotestedenbeleid is nog steeds het perfecte voorbeeld van op zich goede bedoelingen. Het ging erom de steden de gelegenheid te bieden om de stedelijke problemen aan te pakken. Vervolgens werd het opgetuigd tot een circus aan plannen en verantwoording. Dat heeft de uitvoering van het beleid ontzettend geremd. Ik mis in de antwoorden van de bewindslieden de scherpste om dit op een andere manier vorm te geven.

Ik heb twee concrete vragen aan minister De Graaf gesteld. Op een daarvan is hij geheel niet ingegaan. Ik doel op de vraag over de informatie en de openbaarheid van ambtelijke adviezen. Het rapport van de rekenkamer stelt dat niet altijd informatie voorhanden is. Ik constateer dat als er in het ambtelijke circuit op een ministerie informatie voorhanden is, dat niet altijd leidt tot kennis van die informatie bij de politiek. De politiek moet echter controleren. Dit is op te vangen met het eenvoudige principe van openbaarheid van ambtelijke informatie. Ik heb daarop een reactie gevraagd. Ik wil die graag in tweede termijn alsnog horen.

Het is natuurlijk zo dat de Kamers een rol hebben te vervullen als het gaat om de eigen positie. Dat antwoord is echter te gemakkelijk. Ik had toch een niet geheel onintelligente observatie gemaakt over de overdosis aan aandacht voor beleid en de weinige aandacht voor de uitvoering van beleid. Ons Kamerstelsel is in de 19-de eeuw uitgevonden. De Eerste Kamer doet nog eens over wat de Tweede Kamer doet wat betreft wetgeving. Het speelt zich allemaal af bij de voorbereiding van het beleid. Een andere architectuur is bijvoorbeeld een eenkamerstelsel met een taakverdeling tussen beleidsvoorbereiding, wetgevende arbeid en de controle op de uitvoering. Dat is een te bediscussiëren oplossing. Ik begrijp dat deze minister wat moe is over discussies over staatkundige hervormingen. Het is mij te gemakkelijk als hij vraagt hoe ik denk dat het hier zal vallen in de Eerste Kamer. Dat heeft hij toch ook niet gedaan toen hij het wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester indiende? Als het gaat om de architectuur van het parlementaire stelsel in Nederland moet je dat meenemen in het licht van deze discussie.

Minister De Graaf heeft een belangrijk punt gemaakt van de door hem gewenste beleidsrust. Ik kan hem uit de droom helpen: ook dit kabinet zal deze beleidsrust niet worden gegund. Ik vind het heel naïef om te denken dat dit mogelijk is gezien de hele ontwikkeling die er de afgelopen twintig jaar heeft plaatsgevonden in de opeenstapeling van beleid waarin de Europese Unie en allerlei internationale verdragen, zoals het verdrag van Kyoto, een belangrijke autonome en niet terug te draaien rol hebben gespeeld. Ik vind dat er niet moet worden geprobeerd om aan die kant te sleutelen om iets te doen aan de wanverhouding tussen beleid en uitvoering. Er moet worden geprobeerd om iets te doen aan de andere

kant van het proces, namelijk aan de manier waarop het kabinet verantwoording aflegt aan het parlement en aan de manier waarop het parlement daarmee omgaat. Dat vereist een zekere cultuuromslag naast wellicht een andere architectuur. Die discussie moeten de Kamers zelf voeren. Ik heb daar in eerste termijn al wat voorbeelden voor gegeven.

*N

De heer **Schuyter** (D66): Voorzitter. Het gevaar van dit soort beleidsdebatten is dat zij, zo om 22.15 uur, over een half uur of drie kwartier uitgaan als een nachtkaaars. Dat is bij de zeer zorgvuldige behandeling ook wel onderkend. Er is ook al een discussie gevoerd over wat men wil. Het gebeurt bepaald niet iedere dag dat in één beleidsdebat in de eerste termijn twee moties worden ingediend die zijn ondertekend door alle fracties. Ik kan niet precies bevroeden wat voor iedereen de reden is geweest om die moties mede te ondertekenen. De ondertekening van mijn fractie heeft onder andere te maken met het feit dat wij dan in elk geval iets doen. Wij geven er ook mee aan wij het antwoord ook niet precies weten.

Ik ben een beetje teleurgesteld over het gebrek aan emotie achter de regeringstafel met betrekking tot dit ernstige probleem. Ik ga korthedshalve geheel akkoord met de opmerkingen die mevrouw Bemelmans als eerste ondertekenaar maakte bij de motie over de inspectie. Er moeten natuurlijk meetbare aspecten zijn. Het is dan vervolgens niet aan de Kamer om die meetbare gegevens van de inspectie te duiden. Dat is in de eerste plaats aan de regering zelf. De inspectie, die geheel onafhankelijk is, kan heel goed functioneren als het oor van de regering. Daar kan dus heel veel mee worden gedaan. Het is natuurlijk niet helemaal de oplossing. Ook de motie-Van Thijn c.s. geeft niet in één keer alle oplossingen. Dat is absoluut niet het geval. Deze dwingt echter wel om met dit onderwerp per wetsgegeven bezig te zijn.

Beide bewindslieden namen ieder één argument voor hun rekening ten aanzien van deze moties. De eerste motie werd niet omarmd en bij de tweede werden een aantal kritische kanttekeningen gezet. Dat laatste heb ik zelf ook gedaan in mijn eerste termijn. Men zou dan toch mogen verwachten dat de regering accepteert dat die moties er zijn en dat zij toezegt dat zij deze zal uitvoeren. Dat er in die uitvoering problemen kunnen ontstaan waardoor zij misschien moeten worden geduid, is volledig geaccepteerd. Ik hecht er toch aan om in tweede termijn wat meer duidelijkheid over de uitvoering van die moties te krijgen. Daarbij kan het kabinet er rekening mee houden dat gehele Eerste Kamer die motie kan steunen.

Tot slot. De laatste zin van de bijdrage van mevrouw Bierman was min of meer een oproep. Zij stelde dat het ook aan de Eerste Kamer zal zijn om beleid dat niet SMART is, consequent naar de prullenmand te verwijzen. Ik denk dat wij dat niet altijd zullen doen, maar ik waarschuw de regering wel dat als zij niet de emotie kan opbrengen om dit onderwerp naar aanleiding van de twee moties wat hoger op de agenda te zetten en een en ander nadrukkelijk per wetsvoorstel te bekijken, de consequentie kan zijn dat het inderdaad met grotere regelmaat zal gebeuren.

*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. Ik moet heel eerlijk zeggen dat ik het oorzakelijke verband dat de heer Schuyter zojuist

probeerde te leggen, hoogst ongelukkig vind. Wij ervaren het zo dat wij met de Kamer over een serieus probleem praten. Wij hebben in eerste termijn ook geprobeerd om serieus te reageren op de bijdragen uit de Kamer, maar er moet nu niet boven de markt worden gehangen dat de Kamer het eerstvolgende wetsvoorstel zal verwerpen als de regering niet precies doet wat zij zegt.

De heer **Schuyter** (D66): Dat heb ik niet beweerd.

Minister **Remkes**: Het begon er in ieder geval verdacht veel op te lijken.

De heer **Schuyter** (D66): Die uitspraak laat ik voor uw rekening, u moet zich aan de feiten houden. Ik heb niets anders gezegd dan dat de regering wat meer hartstocht zou kunnen tonen als het gaat om het omarmen van moties die Kamerbreed worden aanvaard. Als u in eerste termijn roept dat u ze niet omarmt, moet u niet verbaasd zijn als ik vraag wat dat dan betekent voor de uitvoering ervan.

Minister **Remkes**: Ik heb daarbij bewust milde bewoordingen gekozen. Ik heb niet gezegd dat ik er grote afstand van neem, ik heb er een aantal praktische kanttekeningen bij geplaatst. Die houd ik overeind en ik zeg erbij dat ik veronderstel dat ook de Kamer zich ervan bewust is dat je met deze twee moties het totale probleem lang niet kunt tackelen. Ik meen dat de heer Van Thijn dit ook met zoveel woorden heeft gezegd. Maar laten wij ordentelijk verder gaan. Mochten de moties worden aangenomen – en gelet op de ondertekening lijkt mij dit op zichzelf een reële veronderstelling – dan zal het kabinet de Kamer laten weten wat het met de moties zal doen. Er moet zeker niet de conclusie worden getrokken dat minister De Graaf en ik het er niet mee eens zouden zijn dat dit een urgente kwestie is. Volgens mij zijn de Kamer en wij het erover eens dat wij nu over een serieus probleem praten, dat bovendien zo gecompliceerd is dat wij ook niet de indruk moeten wekken dat er zo maar zeer simpele oplossingen voorhanden zijn. Dat heeft de Kamer niet gedaan, dat hebben wij ook niet gedaan.

In eerste termijn heb ik iets gezegd over de verantwoordelijkheden die verschillende kanten op zijn gegaan. Er wordt steeds minder vanuit Den Haag bestuurd, er zijn bevoegdheden weggevloeid. Heel veel wetgeving is gebaseerd op Europese regelgeving, en daar kun je dus niet eens zo verschrikkelijk veel aan doen.

U weet dat het kabinet heeft afgesproken dat wij in principe niet meer doen dan de Europese normering aangeeft. De vrijheid om zelf beleid te voeren neemt daarmee ook af. Een aantal beleidsonderdelen is gedecentraliseerd. De consequentie daarvan, ook in politieke betekenis, is voor mij dat de overheid, het kabinet vaker zal moeten zeggen: daar gaan wij niet over. Er leven in de samenleving verwachtingen en naar aanleiding daarvan kun je wel een half zacht antwoord geven en net doen of je er een beetje over gaat, maar daarmee strooi je de burger in feite zand in de ogen. Volgens mij is dat het slechtste wat je kunt doen. Dan geef je het allerslechtste antwoord dat bestuurders, juist vanwege de legitimiteitsvraag, de burgers kunnen geven.

Een notie die daarbij hoort, betreft het volgende. Het wetgevingsprogramma van het kabinet toont aan wat de belangrijke draad van het beleid is: burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen moeten in toenemende mate een grotere eigen verantwoordelijkheid gaan dragen. Die conclusie zal men bij lezing van het wetgevingsprogramma moeten trekken. Ook dat heeft iets te maken met de positie van het politieke bestuur in onze samenleving. Daarbij gaat het niet om een uitvoeringsvraag.

Een voorbeeld van de uitvoering staat mij nog heel scherp bij. Dat voorbeeld betreft datgene wat een aantal jaren geleden aan de hand was bij de IB-groep. Wat was een niet-onbelangrijke oorzaak? Dat was dat wijziging op wijziging werd gestapeld bij de regelgeving voor de studiefinanciering. Daarmee maak je uitvoerders horendol. Ik heb dat in mijn vorige functie vrij regelmatig ervaren. Daarom verwijs ik naar het verschijnsel in het kader van de Huursubsidiewet. Op grond van je eigen verantwoordelijkheid moet je in zo'n geval een keer zeggen: wij stoppen even met het aanbrengen van wijzigingen, want anders zullen uiteindelijk de burgers niet goed bediend worden.

In het debat is verwezen naar het onderwerp integratie. Daarbij gaat het niet alleen om de uitvoering. Er spelen in dat geval ook vragen als: werkt het beleid eigenlijk wel? In het debat van vorige week aan de overzijde stond die vraag in hoge mate centraal. Je zou kunnen concluderen dat de Tweede Kamer die kwestie te laat onder ogen heeft gezien. Dat is echter niet een automatisme. Soms gaat het bij zoiets om politieke onbespreekbaarheden en om politieke keuzes die tijdens het proces worden gemaakt. Wij moeten namelijk niet doen of alles het gevolg van de bureaucratische structuur is en dat daardoor zich bepaalde verschijnselen voordoen en alles niet gebeurt zoals het zou moeten.

Mevrouw Bierman gaf een ander voorbeeld. Ik ken dat gebouw in Groningen niet, maar je hoeft maar door het Nederlandse landschap te rijden om hier en daar tekenen te zien van gewijzigde opvattingen die ook tot gewijzigde besluitvorming hebben geleid. Dan kun je zeggen dat de uitvoering van beleid niet deugde. Nee, het beleid is veranderd. Het resultaat is in de ogen van de burgers natuurlijk desastreus, want er is geld over de balk gesmeten. Dat raakt weer aan de legitimiteit van het beleid, maar het is een welbewuste politieke keus geweest.

Ik wil nog een opmerking maken over de motie. Door ons wordt natuurlijk niet bestreden dat het aan het begin van het proces zeer verstandig is om met uitvoerders van gedachten te wisselen. Ik kan u verzekeren dat dit in een groot aantal gevallen de praktijk is. Het probleem in onze samenleving is vaak niet het gebrek aan gepolder, maar soms is een probleem wel iets te veel gepolder. De heer Van Thijn weet uit zijn eigen verleden dat er bij wijze van spreken vrijwel geen wetgeving tot stand komt -- over uitvoering en beleidsvrijheid gesproken! -- zonder dat die van A tot Z met bijvoorbeeld met de VNG is doorgeakkerd, omdat wij weten dat gemeentebesturen bij de uitvoering een heel belangrijke rol spelen. Datzelfde is het geval met de politieorganisatie. Sla de krant erop na. Als het om uitvoering gaat, wordt er op sommige

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

onderdelen eindeloos gepolderd. Er moet geen verschil van opvatting worden gesuggereerd die er niet is. Wij proberen te signaleren dat er soms een eigen verantwoordelijkheid aan de orde kan zijn en dat het niet bij ieder wetsvoorstel nodig is. Ik heb gezegd dat er schriftelijk zal worden gereageerd. Dan zullen wij proberen die nuance aan te brengen.

De heer **Van Raak**(SP): Het gaat niet om polderen. Het gaat er niet om dat alle besluitvormers en alle uitvoerders het met elkaar eens worden. De Kamer vraagt om de direct betrokkenen bij de uitvoering te horen en te rapporteren over hun bevindingen en de antwoorden daarop van het kabinet. Dat is iets heel anders dan polderen.

Minister **Remkes**: Ik verzeker u dat het in de praktijk soms tot een soort gepolder zal leiden. Je kijkt natuurlijk wel een paar keer uit voordat je een wetsvoorstel indient waarvan uit het vooroverleg blijkt dat de uitvoeringsinstanties het totaal niet zien zitten. Dan komt de vraag aan de orde hoe het handen en voeten kan krijgen, zodanig dat de uitvoering wel op een verantwoorde manier plaatsvindt.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Maar het gebeurt toch ook met de Raad van State? Dat advies volgt u toch ook niet altijd op?

Minister **Remkes**: Nee, niet altijd.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dan zegt u er toch bij waarom u dat niet doet en neemt u toch ook uw eigen verantwoordelijkheid?

Minister **Remkes**: Wij volgen dat advies inderdaad niet altijd op, maar heel vaak wel. Het is misschien een kwestie van persoonlijke appreciatie, maar bij een politieke afweging is de uitvoeringstoets voor mij belangrijker dan sommige politiek getinte bezwaren. De adviezen van de Raad van State bevatten soms ook dergelijke elementen. De uitvoering is voor dan mij heel belangrijk.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zie nu juist het grote probleem in de uitvoering. Dat komt in het betoog van de minister hartstikke mooi naar voren. Wij vragen de uitvoerders om hun mening te geven: denk je dat jullie hiermee uit de voeten kunnen? Dan is de minister bang: als wij dat opschrijven en naar de Kamer sturen, dan moet er natuurlijk weer aan worden gesleuteld. Hij was juist zo mooi op weg toen hij zei: de politiek moet besluiten nemen. Wij hoeven toch niet te gaan polderen? Nee, wij willen gewoon goede informatie hebben, zodat wij een goed besluit kunnen nemen.

Minister **Remkes**: Ik zeg helemaal niet dat ik bang ben. Ik geef aan dat ik het niet echt verantwoord vind om een voorstel naar de Kamer te sturen waarvan op voorhand door uitvoeringsinstanties wordt gezegd: dit kan wel worden besloten door de politiek, maar het is niet uitvoerbaar. Ik vind de vraag legitiem en beweer dat die in het overgrote deel van de gevallen ook nu al wordt gesteld. Ik schets het proces; het komt overigens nu al heel vaak voor. Je hebt niet altijd de memorie van toelichting nodig.

Nogmaals, de Kamer mag rekenen op een genuanceerd oordeel op dat punt.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Ik wil de zaak van de andere kant belichten en een goed voorbeeld noemen. Recentelijk hebben wij het wetsvoorstel kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen bij de hand gehad. Het viel op -- daaruit blijkt dat het toch tamelijk zeldzaam is -- omdat in de memorie van toelichting uitvoerig stond welke gemeenten als pilotgemeenten hadden gefungeerd, hoe de hele afweging over de verantwoordelijkheid bij gemeenten en kadaster had plaatsgevonden, hoeveel tijd het zou kosten om alle gemeenten hiertoe uit te rusten en welke kosten daarmee gemoeid zouden zijn. Dat alles besloeg ongeveer anderhalve bladzijde en gaf in een notendop weer wat de stand van de uitvoering en de gedachten daarover waren. Bovendien was toegevoegd dat gekozen was voor dit systeem, maar dat het een groeiemodel was. Ook dat was uitgewerkt. Dat is in essentie waar wij om vragen.

Minister **Remkes**: Ik herinner mij dit voorbeeld. Er zijn er meer voorbeelden; ik ken verschillende wetsvoorstellen waarin op deze manier op uitvoeringsaspecten wordt ingegaan. Ik zeg ook niet dat dit voorbeeld geen verdere navolging verdient. Waar het om gaat, is dat er staat dat het echt in alle gevallen zou moeten gebeuren. Daar willen wij wat preciezer naar kijken. Ik denk dat het goed voorstelbaar is dat ook collega's in het kabinet hier opvattingen over hebben. Om die reden heb ik de mogelijke procedure aangegeven.

Dit geldt ook voor de motie met als eerste ondertekenaar mevrouw Bemelmans. Natuurlijk moet er op basis van bepaalde normen geïnspecteerd worden. Daar hebben wij met elkaar geen verschil van opvatting over. Op de uitvoering van deze motie zal in dezelfde brief nader worden ingegaan.

De heer Van Raak heeft gesproken over het terugzendrecht van de Eerste Kamer. Het is de vraag of dat het goede voorbeeld is. Immers, als je dit doet zonder dat de Kamer formeel een terugzendrecht heeft, als je gaat acteren alsof je het terugzendrecht hebt, dan wek je verwachtingen bij burgers die je in de huidige constellatie lang niet altijd kunt waarmaken. Dat ligt dus in het verlengde van wat ik zojuist zei.

Over het lobbyen kunnen wij een andere keer doorspreken. Er is een heel genuanceerd debat over mogelijk. Je kunt lobbyen ook zien als het verstrekken van informatie. Als daar op een transparante en goede manier mee wordt omgesprongen, hoeft er niet in alle gevallen iets fout mee te zijn.

*N

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn. Ik hoop dat zij het mij niet kwalijk nemen dat ik op een enkel punt toch wat verrast ben. Ik ben verrast door de achtereenvolgende opmerkingen van de heer Van Thijn, dat wij een sense of urgency zouden missen, van de heer Platvoet, dat wij een gebrek aan scherpheid hebben, en de heer Schuyter nog het

meest, die ons verweet dat wij geen enkele emotie tonen en al helemaal geen hartstocht als het over de motie gaat. Ik voel mij op dit punt zeer aangesproken. De afgelopen 15 maanden ben ik met niets anders bezig geweest dan met maatregelen die beleid en uitvoering dichter bij elkaar moeten brengen en die de overheid qua prestatie en vertrouwenswaardigheid moeten verbeteren. Men mag het mij dan niet euvel duiden dat ik met deze Kamer een heel serieus debat probeer te voeren. Ik wil er wel veel theater bij maken en tegen u allen zeggen hoe ontzettend belangrijk het is, maar ik heb dat gepoogd in eerste termijn met rustige bewoordingen ook tot uitdrukking te brengen.

Waar het gaat om de moties, hecht ik eraan op te merken dat in de goede verhoudingen tussen uw Kamer en de regering, ik er toch van uit mag gaan dat u het op prijs stelt dat de regering een eigen inhoudelijk oordeel geeft over uw moties voordat u tot stemming overgaat, en dat dit eigen inhoudelijk oordeel niet noodzakelijkerwijs samenvalt met de vraag hoeveel namen onder een motie staan of hoeveel fracties die motie steunen. Anders zou ik in dat geval moeten zeggen: ons oordeel is verder niet meer relevant, want u heeft de motie unaniem ingediend. Dan behoeven wij het debat daarover niet te voeren. Ik heb al eerder gezegd dat de strekking van de motie van de heer Van Thijn door ons zeer nadrukkelijk wordt onderschreven qua doelstelling. Wel heb ik enige kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop volgens de motie de aandacht voor de uitvoering bij het begin van wetgeving en beleid vorm zou moeten krijgen. Zo is er de vraag wie de indieners van de motie precies op het oog hebben als het gaat om de directbetrokkenen bij de uitvoering. Zijn dat de directies van de uitvoeringsorganisaties? Als het om de politie gaat, wordt dan gedoeld op de politieagent of over de raad van hoofdcommissarissen? Ook op grond van mijn eigen verleden kan ik verzekeren dat er zeer verschillende oordelen kunnen worden gegeven door de individuele man of vrouw in het blauw op straat.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Wilt u dan dat wij dat allemaal dichtspijkeren? Wij hebben het juist een tikkeltje open willen laten om u de ruimte te geven.

Minister **De Graaf**: Ik dank u voor die ruimte. Het betekent wel dat de tekst van de motie een aantal vragen doet rijzen. Onze aarzeling omtrent de vormgeving nemen wij terug naar het kabinet. In het bijzonder de voor de coördinatie van de wetgeving en de wetgevingskwaliteit verantwoordelijke collega Donner zal daarover moeten worden geraadpleegd alvorens wij een definitieve reactie op de motie kunnen geven die ongetwijfeld, zo proef ik in deze Kamer, zal worden aangenomen. Mij ging het in dezen om de vraag of aan deze kant van de tafel de betrokkenheid bij het onderwerp wel wordt gevoeld. Het antwoord daarop is ja, maar eerlijk gezegd voel ik een lichte gêne om dat nu nadrukkelijk te moeten zeggen, omdat ik meen dat dit uit onze eerste termijn en uit hetgeen wij het afgelopen jaar op dit punt hebben gedaan, duidelijk voortvloeit.

De heer Van Thijn heeft in essentie de kern van het debat samengevat. Dat is in de eerste plaats dat het politieke bedrijf zich niet moet laten meeslepen in de turbulentie van de dag, waardoor de uitvoerbaarheid verder

uit het zicht verdwijnt. Daar ben ik het zeer mee eens. De analyse dat dit een toenemend probleem is, wordt door de regering dan ook ten volle gedeeld.

Verder heeft de heer Van Thijn terecht opgemerkt dat de departementen vaak niet de beschikking hebben over alle relevante informatie die noodzakelijk is om de uitvoering te kunnen beoordelen en vervolgens te verbeteren. Hij heeft dat de "hik en hijg"-cultuur genoemd. Er is geen eenduidig antwoord. De Kamer heeft dat ook zelf in tweede instantie gezegd. Er is niet één eenduidig antwoord, één oplossing. Er zijn een heleboel elementen die daarin een rol spelen, zoals er ook een heleboel spelers zijn die mede de turbulentie bepalen en de wijze waarop het politieke bedrijf daarop reageert. Ik heb daarom in eerste instantie gewezen op de veelheid van maatregelen die kunnen bijdragen aan verbetering. De systeemfout die er is, kan niet worden opgelost met één systeemwijziging. Er is een veelheid van kleinere en grotere factoren nodig.

Voorzitter. Mevrouw Bemelmans heeft aandacht gevraagd voor de helderheid van de politieke doelstellingen. "Je moet dan ook weten of het werkt", dus ook heldere informatie. Zij zei dat doelstellingen die relevant zijn, ook meetbaar moeten kunnen zijn. Ik weet niet of dat in alle opzichten altijd één op één is, maar ik voel mij wel aangesproken door deze constatering. Ik voel mij overigens evenzeer aangesproken door de opmerkingen van mevrouw Bierman dat we moeten zoeken naar de concreetheid van indicatoren en daarin een zekere beperking in acht moeten nemen. Zij heeft daar een voorbeeld voor gegeven. Ik zal nalaten om mij ook aan schwere Wörter over te geven, maar een goede Nederlandse vertaling zou luiden dat zich in de beperking ook de meester toont.

Voorzitter. De heer Van Raak wilde dat ik nog iets zei over het terugzendrecht. Ik ben altijd bereid tot een debat over het functioneren van het tweekamerstelsel. Ik zeg dit ook in de richting van de heer Platvoet. Ik dacht niet dat ik daarvoor hier was uitgenodigd, maar ik ben daar altijd toe bereid. Ik heb daar ook opvattingen over. Het lijkt me overigens van belang dat -- wat de regering ook denkt -- het debat in de eerste plaats in het parlement zelf wordt gevoerd, zowel in de Senaat als in de Tweede Kamer. Ik ken de geschiedenis van het terugzendrecht vrij goed. Ik heb me in een geheel andere hoedanigheid als lid van een adviescommissie van de Tweede Kamer in het begin van de jaren negentig daarover ook mogen buigen. Ik weet dat het niet veel zin heeft om van buitenaf dit soort discussies te entameren als daar van binnenuit niet ook een gevoelde sense of urgency toe bestaat.

Voorzitter. Collega Remkes heeft al iets gezegd over de invloed van de lobby. Je kunt er heel negatief over denken, vooral als het zou betekenen dat sommigen meer toegang hebben dan anderen. Je kunt onze maatschappelijke lobbycultuur echter ook zien als een bestaansrecht voor de volksvertegenwoordiging. Tal van maatschappelijke groeperingen -- of het nu het bedrijfsleven of ingehuurde mensen voor het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties of professionals binnen maatschappelijke organisaties zijn, van de koepel van Nederlandse gemeenten tot de ANWB -- hebben een belang wat zij aan ons presenteren. Het is onze verantwoordelijkheid om afwegingen te maken. Ik vind op

zich dat dit eigen is aan een levende democratie. Ik heb niet zo veel kritische noten te kraken over het feit dat er mensen voor belangen lobbyen, zolang wij ons maar niet eenzijdig door één belang laten leiden.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Het gaat mij niet alleen om het goede of slechte van lobbyen sec, behalve het feit dat de toegankelijkheid niet voor iedereen gelijk is. Het gaat mij erom dat het middel van lobby ook gebruikt wordt tussen overheden en overheidsorganisaties. Ik heb daarom de vergelijking van de motor en het zijspan gemaakt. Dat was in het verleden een middel voor mensen die niet direct verantwoordelijk waren voor het publieke belang, zoals niet-gouvernementele organisaties, belangengroepen, bedrijven en dergelijke. Het is nu echter een middel van uitwisselen van informatie, gedachten, belangen tussen overheids- of aan overheid gerelateerde organisaties of uitvoeringsorganisaties. Je krijgt dan een geheel andere manier van omgang met elkaar binnen het openbaar bestuur. Ik wil daarover graag de mening van de ministers horen. Niet over lobby sec, maar over het feit dat lobby een middel wordt voor het openbaar bestuur.

Minister **De Graaf**: Wellicht zouden wij daarover een apart debat moeten voeren, zoals collega Remkes al suggereerde, want ik kan de stelling van de heer Van Raak absoluut niet volgen. Ik zie ook niet in dat dit een verandering zou betekenen van het openbaar bestuur. Als het een verandering is, vind ik het een verandering ten goede. Als uitvoeringsorganisaties zich organiseren en vanuit hun professionele verantwoordelijkheid oogmerken kenbaar maken aan regering of parlement of als gemeenten zichzelf organiseren en belangen naar voren brengen die in de afweging die tot besluitvorming leidt, kunnen worden betrokken, dan zie ik daarin geen enkel probleem. Het kan zijn dat ik de essentie van de opmerking van de heer Van Raak mis. Ik houd mij graag aanbevolen voor nadere informatie over de zwartepietencultuur, de kiekeboecultuur en de collusiecultuur die de heer Van Raak heeft genoemd. Ik heb op dit punt niet alle cijfers op een rij. Wellicht komen wij daar in een ander verband op terug.

Mevrouw Bierman heeft een uiterst interessant voorbeeld gegeven van gefaseerde beleidsinvoeringen. Zij verwees naar Delft. Het is het waard om daar binnen de regering verder over na te denken. Dat kan niet op alle terreinen, maar dat zal mevrouw Bierman begrijpen. Je kunt moeilijk op het gebied van sociale zekerheid eerst iets in Zuid-Nederland invoeren om het vervolgens in de rest van Nederland in te voeren. Er zijn echter ook veel voorbeelden denkbaar waarbij dat wel kan. Je doet bijvoorbeeld een stukje om te kijken of het daadwerkelijk werkt. Ik denk dat de grens daar ligt waar sprake is van echte subjectieve rechten van mensen. Die kun je moeilijk eerst een stukje geven, dan weer terugnemen en vervolgens helemaal invoeren. De gedachte vind ik interessant genoeg om daarop verder te elaboreren. Ik hoop dat ik de Kamer in een later stadium kan melden waartoe dat heeft geleid.

De heer Platvoet was niet helemaal tevreden over een aantal opmerkingen. Ik zeg eerlijk dat ik geen voorstander ben van een andere wijze van

informatieverstrekking dan die welke wij thans hanteren op grond van de Wet openbaarheid van bestuur in het gewone verkeer tussen Kamers en regering. Als ik zijn opmerking goed heb begrepen, meende de heer Platvoet dat ambtelijke informatie -- wat dat ook precies moge zijn -- publiek zou moeten worden gemaakt. Wat openbaar kan worden gemaakt, wordt bepaald door de grenzen in de Wet openbaarheid van bestuur. Bij ambtelijke advisering van een strikt intern karakter is dat anders. Ik vind het niet voor de hand liggen dat alle ambtelijke adviezen die elke minister elke dag krijgt, per definitie moeten worden verstrekt. Dat zou de mogelijkheid om informatie überhaupt nog te kunnen selecteren enorm belasten.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het ging mij om de "paradox" die je kunt waarnemen bij het verstrekken van die informatie. De Algemene Rekenkamer constateert in haar rapport dat voor een goede evaluatie vaak informatie ontbreekt. Uit de verhoren van de commissie-Duivesteijn heb ik begrepen dat het ook wel voorkomt dat er wel relevantie informatie is in een ambtelijk apparaat, maar dat de politieke top, de minister, ervoor zorgt dat het parlement niet de beschikking krijgt over die informatie. Daardoor kan de controlerende taak niet worden uitgeoefend. Mijn stelling is dat dit niet zou mogen. Dat kun je alleen maar voorkomen door ten principale te stellen dat dit type ambtelijke informatie voor parlementsleden, voor de concrete invulling van de controlerende taak van het parlement, noodzakelijk is. Ik heb het dus helemaal niet over de Wet openbaarheid van bestuur. Het is niet aan de minister om die informatie achterwege te laten. Ik verwachtte dat zeker deze minister op dit punt een positieve grondhouding zou innemen.

Minister **De Graaf**: Dan vrees ik dat ik de heer Platvoet moet teleurstellen. Ik vind ten principale dat de informatieverstrekking onder de vlag van de politieke verantwoordelijkheid dient te geschieden. Dat betekent dat een Kamerlid de minister, mij, minister Remkes of welke minister dan ook, moet aanspreken met de vraag of alle relevante informatie die een Kamerlid nodig heeft voor een goede afweging en besluitvorming, daadwerkelijk is verstrekt. Als ik dan wat achterhoud, ben ik daar ten volle verantwoordelijk voor. Dan hang ik, om het zo maar eens te zeggen.

Als wij een andere lijn zouden moeten volgen en moesten zeggen dat de minister niet verantwoordelijk is voor de informatie die aan de Kamer wordt verstrekt, wie is dan wel verantwoordelijk? Zijn dat individuele ambtenaren of de secretaris-generaal? Wij zouden op die manier ons hele verantwoordelijkheidsstelsel in de parlementaire democratie naar mijn smaak ingrijpend veranderen. Dat is iets anders dan de vraag of ambtenaren niet gehouden zijn, hun ministers te adviseren alle beschikbare informatie die relevant kan zijn voor de besluitvorming, ook naar de Kamer te sturen. Die mening ben ik toegedaan.

Toen de heer Platvoet het grotestedenbeleid als voorbeeld nam waarin veel te veel verantwoordingsbureaucratie is ontstaan, voelde ik mij aangesproken. Om die reden probeert dit kabinet die bureaucratie terug te dringen. Ik word daarin zeer gesteund door de grote steden. Het bijzondere is dat wij steeds

oplopen tegen diezelfde Algemene Rekenkamer die zo'n prachtig rapport schrijft waarover wij vandaag debatteren. De Rekenkamer eist namelijk dat als wij de steden meer vrijheid geven, wij niet kunnen volstaan met te zeggen dat zij meer vrijheid krijgen plus de beschikbare middelen, waarna zij zelf verantwoordelijk zijn om het goed te doen. Wij moeten echter tot in detail verantwoording afleggen over de wijze waarop wij die gelden hebben gegeven, voor welke doeleinden en hoe er precies wordt gemeten. Ik heb de grootst mogelijke moeite op grond van de comptabiliteitswetgeving en de eisen van de Rekenkamer een systeem te bedenken zodat gemeenten gemakkelijk enkelvoudig kunnen rapporteren en niet voor alle verschillende geldstromen. Er bestaat dus een zekere spanning tussen hetgeen de Algemene Rekenkamer in algemene zin ondersteunt en wat in concrete gevallen wordt gevraagd.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Doet de Algemene Rekenkamer dat niet op basis van bestaande wetgeving: de Comptabiliteitswet? Dan ligt de schuld toch niet bij de Rekenkamer, maar bij de wetgever?

Minister **De Graaf**: Ik praat niet zozeer in termen van schuld. Ik had het over de Comptabiliteitswet en de eisen die de Algemene Rekenkamer stelt. Ik kan op zijn minst zeggen dat er verschil van opvatting mogelijk is over hetgeen op grond van de comptabiliteitswetgeving precies aan informatie verschuldigd is.

Ik ben niet zo naïef om te denken dat beleidsrust ons gegeven is of dat het een soort autonoom proces is. Natuurlijk niet, ik heb juist het tegenovergestelde beweerd. Ik heb wel de ambitie niet alleen beleid op beleid te stapelen, maar alleen als dat nodig is. Het is ook een kwestie van energie en menskracht. Ik wil onze energie meer richten op de uitvoering en niet langer beleid belonen en uitvoering veronachtzamen. Dat is ook een kwestie van cultuur, waarover wij gesproken hebben.

Mevrouw de voorzitter, ik hoop dat ik met iets meer bewogenheid en meer tot ieders tevredenheid de vragen in tweede termijn van de Kamer heb beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Over beide moties zal, zoals het Reglement van orde voorschrijft bij de aanvang van de eerstvolgende plenaire vergadering worden gestemd. Het ziet er naar uit dat dit op 28 september zal zijn, aangezien het volgende week prinsjesdag is.

Ik stel voor het rapport van de Algemene Rekenkamer voor kennisgeving aan te nemen.

**

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 22.55 uur