

Borst-Eilers

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 13.36 uur tot 14.30 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996 (24400-VII);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1996 (24400-C);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1996 (24400-D);**

- **Wijziging van hoofdstuk VII (Ministerie van Binnenlandse Zaken) van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten voor het jaar 1994 (slotwet/rekening) (24301);**

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1994 (Slotwet/rekening) (24314);**

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1994 (Slotwet/rekening) (24315).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! De zeer beperkte spreektijd noopt tot het maken van een keuze, tot het doen van een greep uit de vele onderwerpen die om behandeling vragen. Dat is jammer, zeker als het gaat om de begroting van een zo veelzijdig departement als dat van Binnenlandse Zaken. Maar het is niet anders: we zullen in stilte lijdend ook vandaag met deze onvolkomenheid in ons politieke functioneren moeten leven en overigens de ons toegemeenten tijd zo vruchtbaar mogelijk moeten besteden.

Ik begin met een onderwerp dat mij de laatste tijd steeds meer zorgen is gaan baren, dat van de bestuurlijke reorganisatie. Er is door voorgaande kabinetten een proces in gang gezet dat een eigen momentum heeft gekregen en daarmee een zekere onvoorspelbaarheid en

onbeheersbaarheid, zoals ook de verrassingen van het afgelopen jaar hebben geleerd. Toch zal de minister van Binnenlandse Zaken, en niemand anders, straks aangesproken worden op de uitkomsten van dit proces.

Waar liggen de grenzen voor deze minister? Voor welke structuur is hij nog bereid verantwoordelijkheid te dragen? De slagzin "raamwerk voor maatwerk" is een aardige vondst, maar hij zegt niet zoveel. Is dat raamwerk slechts een procedureel kader waarbinnen van alles mogelijk is, of bevat het ook inhoudelijke randvoorwaarden en zo ja, welke zijn dat dan?

Een opvallend zwakke plek in het proces die ons grote zorgen baart, is de geringe betrokkenheid, zo niet de onverschilligheid, zo niet de forse tegenzin bij hen om wier belangen het allemaal gaat: de burgers. De referenda in Amsterdam en Rotterdam van verleden jaar maakten een angstwekkende kloof tussen bestuurder en burger zichtbaar. Wie getracht heeft, het bestuurlijke debat over de reorganisatie te volgen, kon dat niet verbazen. Natuurlijk beginnen we plichtmatig elke uiteenzetting met de verzekering dat bestuurlijke reorganisatie geen doel op zichzelf is, maar een middel om door krachtadiger bestuur de burger beter te kunnen dienen. Maar vervolgens verdwijnt in de openbare discussie die relatie tussen doel en middel geheel buiten het gezichtsveld, het abstractieniveau wordt te hoog en de hele discussie gaat meer lijken op een spelletje lego dan op een aantal stappen naar beter bestuur. Bovendien heeft de kritische burger natuurlijk ook wel in de gaten dat bestuurlijk onvermogen nog andere oorzaken heeft dan het niet meer bij de tijd zijn van de bestuurlijke organisatie. Ik denk dat er nog heel wat achterstallig zendingswerk te verrichten is, allereerst door de betrokken lokale bestuurders, maar ook door de minister, om te verzekeren dat het maatschappelijk draagvlak in stand blijft.

In de tweede plaats wijst de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid er in zijn nogal kritisch getoonzette rapport "Orde in het binnenlands bestuur" op dat het bij de bestuursorganisatie niet alleen dient te gaan om een aanpassing aan de aard en schaalgrootte van maatschappelijke problemen. Naast de doelmatigheid is ook de

responsiviteit van het bestuur van belang. Bovendien is een aantal fundamentele waarden van constitutionele, democratische en rechtstatelijke aard in het geding.

Ook is een zekere stabiliteit vereist, want nieuwe bestuursstructuren moeten ingeburgerd raken en als instituties worden (h)erkend om de te kunnen functioneren. De aard en de schaalgrootte van de maatschappelijke problemen veranderen bovendien voortdurend. Aanpassing van de bestuurlijke organisatie daaraan dreigt dan een permanent proces te worden, een proces bovendien dat zeer veel bestuurlijke energie vereist, energie die misschien beter aan iets anders had kunnen worden besteed.

Ik zou het op prijs stellen wanneer de minister in zijn antwoord in zou willen gaan op de kritiek van de WRR. Ik zou hem ook de vraag willen voorleggen: ziet hij ergens een eindpunt, desnoods een voorlopig eindpunt, van het huidige proces en zo ja, waar zou dat ergens liggen?

Ervan uitgaande dat het een illusie is, een bestuurlijke structuur te willen ontwerpen die overal en in alle opzichten naadloos aansluit bij de aard en de schaalgrootte van de maatschappelijke problemen, zou het misschien verstandig zijn de intussen gegroeide vermaledijde hulpstructuren, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en functionele regio's, achter de hand te houden. Wij zijn ± dat moet ik onmiddellijk zeggen ± evenmin als de minister, erg gecharmeerd van die hulpstructuren en steunen zijn voornemens om hun bevoegdheden waar mogelijk weer terug te leggen bij provincies en gemeenten. Maar ze zouden hier en daar nog enige tijd nodig kunnen zijn als aanvulling op de onvolkomenheden van de hoofdstructuur. Tussen twee haakjes: met hoeveel van de vakdepartementen heeft de minister al overeenstemming bereikt over de opheffing van de functionele regio's?

De minister werd afgelopen zomer, na de referenda in Amsterdam en Rotterdam, geconfronteerd met een dreigende impasse. Hij heeft vervolgens getracht die dreiging te keren door een aantal knopen door te hakken en de besluitvorming over de zeven kaderwetgebieden te versnellen. Gezien de uitkomst van die referenda verdient niet alles een schoonheidsprijs, zeker niet op een moment dat de regering de

Van Dijk

invoering van een correctief wetgevingsreferendum aankondigt, maar we zijn geneigd de minister te steunen in zijn poging het schip weer vlot te trekken. Of hij daarin ook geslaagd is, valt nog te bezien.

De onzekerheid over de bestuurlijke toekomst van de zeven kaderwetgebieden is groter dan voorheen. Het lijkt erop dat de minister en zijn staatssecretaris de lokale bestuurders een (vrije) keuze laten tussen het model van de stadsprovincie en dat van de gemeentelijke herindeling. Maar wie hakt, zodra de evaluatie medio dit jaar voltooid zal zijn, de knopen door? Is dat de minister, desnoods in afwijking van de plaatselijke voorkeuren? Is voor hem als oplossing van de bestuurlijke problematiek van de kaderwetgebieden, het model van de stadsprovincie equivalent aan het in zoveel opzichten diametraal verschillende model van de gemeentelijke herindeling?

Hoe zal de bestuurlijke kaart van Nederland er uiteindelijk uit gaan zien? Hoeveel uniformiteit zal de structuur nog kennen? Het lijkt erop dat de minister meer uniformiteit in het vooruitzicht stelt dan hij op de nu bewandelde weg zal kunnen waar maken. We voegen hier overigens onmiddellijk de vraag aan toe of een zeker verlies aan uniformiteit wel zo erg zou zijn. Er bestaan grote en wezenlijke verschillen in aard en omvang van de bestuurlijke problematiek in ons land. En als we daar langs de weg van de bestuurlijke reorganisatie een passend antwoord op zoeken, zal die organisatiestructuur de neiging hebben uiteen te gaan lopen. Iets anders te willen, is het zoeken naar de kwadratuur van de cirkel.

De minister zegt ergens in de stukken dat er in ieder geval een voor iedereen transparante hoofdstructuur van Rijk-provincie-gemeente met vergelijkbare bevoegdheden op elk niveau overblijft. Ik vraag dat te betwijfelen. O ja, er blijven Rijk, provincie en gemeenten als enige elementen van de hoofdstructuur, maar dat is omdat we ze zo blijven noemen. Onder een zelfde naam gaan wezenlijk verschillende soorten schuil... En of die verschillende soorten grosso modo dezelfde taken en bevoegdheden zullen kunnen hebben, is zeer de vraag. Nogmaals: is dat zo erg? Randvoorwaarde blijft wel dat de

bestuurlijke structuur helder, doorzichtig en begrijpelijk is voor de burger, maar dat betekent niet noodzakelijk dat de structuur in Rotterdam helder moet zijn voor een inwoner van Sneek.

Op het terrein van het binnenlands bestuur is aanzienlijk meer gaande dan wat wij bestuurlijke reorganisatie plegen te noemen; afzonderlijke sporen die dikwijls rechtstreeks te maken hebben met het centrale thema van de kwaliteit, de daadkracht en de doelmatigheid van het openbaar bestuur. Die gescheidenheid van de sporen ontnemt ons wel het zicht op de richting en de eindbestemming van het beleid als geheel. Ik noem hier de decentralisatie-operatie, waarvan we dit jaar een voortgangsverslag bij de begrotingsstukken hebben gemist. Ik noem het grote-stedenbeleid met z'n convenanten en extra financiële impulsen. Ik noem ten slotte de voorgenomen herverdeling van de middelen van het Gemeente- en Provinciefonds.

De voorgenomen herverdeling van het Gemeentefonds is zeer ingrijpend en heeft tot een storm van kritiek geleid van honderden gemeenten die hun financiële armslag ernstig zien beperkt. Wij nemen deze kritiek niet zonder meer over, want ook wij zijn van mening dat een herverdeling noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de middelen daar terecht komen waar de nood het hoogst is. Wel mag van een nieuwe verdeel-systeematiek worden geëist dat die kwalitatief onberispelijk is, dat wil zeggen berust op goed gekozen, ter zake doende en objectiveerbare verdeelmaatstaven en gewichten die daaraan worden toegekend. Dit nu blijkt volgens een wetenschappelijk onderzoek, uitgevoerd door een viertal hoogleraren van naam, niet het geval te zijn. Zij constateren ernstige gebreken in de verdeel-systeematiek die de op zichzelf goede beleidsvoornemens van de minister ernstig zouden kunnen schaden. Ik nodig de minister uit, in te gaan op deze kritiek. Hij weet om welk onderzoek het gaat, want ik heb hem verleden week doen weten dat ik het onderzoek ter sprake zou brengen.

Ik voeg er zelf nog enkele vragen aan toe. Kan het ooit de bedoeling zijn geweest, toen we de gemeenten de vrijheid gaven hun tarieven voor de onroerend-zaakbelasting vast te stellen, gemeenten met lage tarieven nu te gaan straffen door lagere

uitkeringen uit het Gemeentefonds? Is het wellicht de bedoeling om kleine, relatief welvarende gemeenten, door middel van een proces van financiële "verelendung", de weg naar de gemeentelijke herindeling op te drijven?

Ik ga over naar een ander zorgkind: de politie. Het is nu bijna twee jaar geleden dat een Stuurgroep regionaal politiebudget moest constateren dat het beleids- en beheersinstrumentarium van de korpsen zo ontoereikend was dat de kostenontwikkeling onvoorspelbaar en onbeheersbaar was en dat het te enen male onmogelijk was een verband te leggen tussen die kosten en de taakuitvoering van de politie. Gevreesd moest worden dat zowel de korpsbeheerders als de minister over onvoldoende betrouwbare financiële en bedrijfsinformatie beschikten om hun sturende en toezichthoudende verantwoordelijkheden te kunnen uitoefenen. Op grond van toezeggingen en in gang gezette plannen mocht overigens verwacht worden dat de toestand op korte termijn aanmerkelijk zou verbeteren.

De brief van de Algemene Rekenkamer over het "Beheer in het nieuwe politiebestedel", die ons enkele weken geleden bereikte, heeft ons aan dit laatste doen twijfelen. Er is in de afgelopen jaren zeker enige verbetering opgetreden. Ik wil dat niet bagatelliseren. Niettemin constateert de Algemene Rekenkamer dat "er nog veel obstakels zijn die het goed functioneren van de politieregio's in de weg staan". De voornaamste daarvan zijn: onduidelijkheid over de invulling van het begrip "beheer op afstand"; onvoldoende invulling van de regionale en ministeriële "verantwoordelijkheid op vitale onderdelen van het financiële beheer, het personeelsbeleid en (...) de informatievoorziening"; "het (...) ontbreken van voldoende bruikbare en betrouwbare informatie voor toezicht en sturing door beide politieminsters".

Wij achten dit ernstige tekortkomingen. Het nieuwe geregionaliseerde politiebestedel bood en biedt substantiële kansen voor een doelmatiger aanpak van de politietaken, zowel in de personele als in de materiële en de financiële sfeer. In de personele door minder mensen achter het bureau en meer in uitvoerende functies. In de

Van Dijk

materie le sfeer door een betere benutting van kostbare voorzieningen. In de financiële sfeer door een verlaging van de overheadkosten. Het valt te vrezen dat die mogelijkheden door een onvoldoende strak beheer, vooral op personeels- en financieel gebied, gaan weglekken, waarschijnlijk reeds deels weggelekt zijn in de sfeer van beloningen, promoties e.d. Een voorspelbaar gevolg zal zijn dat de druk om steeds weer nieuwe middelen toe te voegen aan de politiebegroting zal voortduren. Maar zonder betere beheers- en beleidsinstrumenten zal ook van die nieuwe middelen moeilijk zijn vast te stellen op welke wijze ze zullen worden aangewend en nog minder welk effect ze zullen hebben op de taakuitoefening van de politie. Wij vernemen gaarne van de minister hoe hij denkt om te gaan met het advies van de Algemene Rekenkamer om "het tempo van de gewenste verbeteringen op te voeren", daartoe "een plan van aanpak op te stellen" en "daarbij voorrang te geven aan de verbetering van de informatievoorziening en het financieel beheer bij de regio's". Wij vernemen tevens graag wanneer wij de evaluatie van de nieuwe Politiewet tegemoet kunnen zien.

Nog een enkele vraag over een onderwerp dat wat lijkt weg te zakken in de politieke belangstelling, namelijk dat van de integriteit van het bestuur. Het is nog niet zo lang geleden dat de minister van Binnenlandse Zaken ons jaar na jaar, in de toelichting op haar begroting, wees op het zwaarwegende en zorgwekkende probleem van corruptie en fraude binnen het openbaar bestuur en opriep tot waakzaamheid en effectieve bestrijding. Ons werden studies toegezegd over de aard en omvang van geconstateerde gevallen van corruptie en een onderzoek naar functies die in dat opzicht bijzonder gevoelig zouden zijn. Ik heb de indruk dat het de laatste jaren wat rustiger is geworden op dit front en dat het verschijnsel wat wordt gerelativeerd. Erg veel zegt de memorie van toelichting bij deze begroting er niet meer over en het weinige wat er nog over te vinden is, klinkt nogal geruststellend. Ik citeer: "Corruptie en ambtelijke willekeur lijken bij ons voorlopig beperkt te blijven tot incidenten. Infiltratie door de georganiseerde misdaad in bestuursorganen is naar het zich laat

aanzien een schrikbeeld, maar waakzaamheid is geboden." Wat is er van de eerder toegezegde onderzoeken terechtgekomen? Op welk feitenmateriaal baseert de minister zijn zojuist geciteerde conclusies?

Voorts kondigt hij actieplannen aan om inbreuken op de integriteit te voorkomen en om het bestuur te beschermen tegen misdadige organisaties. Zou hij ons iets meer kunnen vertellen over die plannen en in het bijzonder langs welke weg hij tracht, deze doelstellingen te bereiken?

Ik sluit af. Veel moest onvermijdelijk onbesproken blijven. Wellicht kan de minister ons nog iets vertellen over de stand van het arbeidsvoorwaardenoverleg, over zijn tijdschema met betrekking tot de sanering en de grondwettelijke basis van de zelfstandige bestuursorganen en over zijn plannen met betrekking tot de staatkundige vernieuwing, met name wat het kiesstelsel en het referendum betreft. Ik zie zijn antwoorden met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Wiegel** (VVD): "Burgemeester Delfzijl te licht bevonden in Breda". Mijnheer de voorzitter! Dat was de kop boven een bericht op de voorpagina van het meest gelezen dagblad in de provincie waar niets boven gaat, zoals de commissaris van de koningin aldaar geregeld sonoor via de radio reclameert. Leuk, zo'n publiek negatief judicium voor de burgemeester, wiens reputatie volgens het Nieuwsblad van het Noorden ernstig is geschonden. Het laatste zou zo zijn, als het desbetreffende oordeel was uitgesproken door een zware bestuurlijke autoriteit. Wie was dat wel in dit geval? Dat was de vertrouwenscommissie in Breda. Nu is in bestuurlijke kring algemeen bekend dat de burgemeester van Delfzijl een uitstekend burgemeester is. En mijn respect voor het oordeel van de vertrouwenscommissie van Breda is dus beperkt. Onze waardering voor het uitlekken van de rapportage van de desbetreffende vertrouwenscommissie is uiterst negatief. Op zo'n manier kun je net zo goed op de markt gaan staan, zei een van de PvdA-wethouders van Delfzijl, en de kandidaten daar laten komen. De minister en de commissaris van de koningin in de provincie

Noord-Brabant hebben een onderzoek door de rijksrecherche gelast. Is daar al iets van bekend? Eerdere gevallen, waarin ook zo'n onderzoek is gehouden, hebben nooit iets opgeleverd. Welke mogelijkheden ziet de minister om in de toekomst dit in feite onaanvaardbare uitlekken te voorkomen? Ik denk dat het het gevolg is van de gekozen systematiek. En: misschien is hier alles wel op straat gegooid vanwege de ergernis over het feit dat de eerstgenomineerde van de vertrouwenscommissie het niet geworden is. Ook die stond met naam en toenaam in de krant. Het was een van de vrouwelijke kandidaten. Als het aan de raad van Breda had gelegen, zouden alleen vrouwelijke kandidaten in aanmerking zijn gekomen voor de burgemeestersbenoeming in Breda. De profiel-schets door de raad was ook in de zij-vorm geschreven. De commissaris van de koningin in de provincie Noord-Brabant had dit naar de mening van mijn fractie nooit moeten aanvaarden. Het is belachelijk, onjuist en voor het Europees Hof juridisch aanvechtbaar om mannelijke kandidaten op voorhand van benoeming uit te sluiten. Ik verneem over deze stelling graag het oordeel van de minister.

Ik spreek hier zo uitvoerig over, omdat wij van mening zijn dat hier paal en perk gesteld moet worden. Wij zullen een echte keuze moeten maken: de burgemeester kiezen of benoemen. Nu zien wij steeds meer het binnenhalen van de gekozen burgemeester door de achterdeur. De commissarissen van de koningin zijn door de nieuwe aanpak, die is te vinden in de brief van 8 november jongstleden van de minister, een soortement van veredelde brievenbus geworden. Ik ben het dan ook eens met het burgemeestersgenootschap, dat zegt dat de commissarissen van de koningin hun regiefunctie in de benoemingsprocedure moeten behouden, teneinde hun zorg voor de kwaliteit van de benoeming waar te kunnen maken. Ik ben het ook eens met de opvatting van de gezamenlijke commissarissen van de koningin, die in hun commentaar stellen: "Zolang men de kroonbenoeming wenst te handhaven, zal men de noodzakelijke voorwaarden daarvoor in stand moeten houden. Op een half gekozen burgemeester zit immers niemand te wachten." Een raadslid, lid van een

Wiegel

vertrouwenscommissie, heeft één keer of misschien twee keer in zijn carrière betrokkenheid bij het benoemen van een burgemeester in zijn gemeente. De commissarissen van de koningin afzonderlijk en met elkaar hebben op dit gebied een enorme ervaring, hebben de expertise in huis en kennen het veld. Zij zijn naar onze mening bij uitstek de bewakers van de kwaliteit van het burgemeesterskorps. Uitholling van hun positie, zoals het gevolg zal zijn van de nieuwe aanstellingswijze die de minister beoogt, is naar onze mening een slechte zaak. Wij vragen de regering dan ook, een en ander opnieuw te wegen.

Ik heb op dit terrein nog enkele andere opmerkingen. Door de gemeentelijke herindeling, waarover ik straks kom te spreken, zitten tal van burgemeesters op de tocht. In het Algemeen Dagblad van vanochtend staat zelfs de hartekreet uit de Brabantse burgemeesterskring dat zij zich vogelvrij vinden. Daarom vindt mijn fractie dat binnen het benoemingsbeleid juist nu grote nadruk op het promotie- en carrièrebeleid moet worden gelegd. Het gaat om loopbaanbegeleiding en sturing door de minister in goede samenspraak met de commissarissen van de koningin. Ook kan jong talent voor het ambt van burgemeester alleen worden aangetrokken als dit aspect centraal in het benoemingsbeleid wordt geplaatst.

Hoe staat het met het onderzoek naar de verbetering van de rechtspositie van de burgemeesters? Artikel 73 Gemeentewet geeft de minister de opdracht, ter zake een algemene maatregel van bestuur te maken. Half oktober is hierover met de Tweede Kamer gesproken. Wat is de stand van zaken? Wij bepleiten dat er vaart wordt gemaakt.

Het kabinet is voor een deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de koningin, maar zegt erbij dat het voorstander is van handhaving van benoeming door de Kroon. Dit lijkt mij een halve benadering. Waarom moet de Grondwet worden veranderd als het kabinet voor benoeming blijft kiezen? Het heeft toch alleen maar zin de Grondwet aan te passen als je inhoudelijk wat anders wilt? Wij willen het graag helder en principieel zien. Of wij gaan de burgemeester kiezen, en dan moet de Grondwet worden gewijzigd. Of wij blijven bij

het instituut van de benoemde burgemeester, en dan kan het rustig in de Grondwet blijven staan en moet zeker niet via de achterdeur stap voor stap, sluipenderwijs, toch de gekozen burgemeester naar binnen worden gehaald.

Ik maak een korte tussenopmerking over de commissarissen van de koningin. Wij hebben er twaalf, een politiek gespreid gezelschap. De ambtsdragers in Groningen, Gelderland, Flevoland en Utrecht gaan op afzienbare termijn met pensioen. Ik denk dat bij nieuwe benoemingen rekening moet worden gehouden met de huidige nationale krachtsverhoudingen tussen de verschillende politieke groeperingen. Ik zeg dit in de eerste plaats omdat de VVD niet overbedeeld is, en in de tweede plaats omdat dit de vertrouwenscommissies beperkt in hun feitelijke invloed op de te benoemen nieuwe ambtsdragers. Wij moeten dit gewoon zeggen; dat voorkomt teleurstellingen.

Voorzitter: Heijne Makkreel

De heer **Wiegel** (VVD): Voorzitter! Ik kom bij het tweede deel van mijn betoog, dat ik besteed aan de bestuurlijke organisatie in ons land, waarover ook de heer Van Dijk heeft gesproken. Met grote belangstelling volgt mijn fractie de voortgang bij de totstandkoming van de stadsprovincies in de gebieden waar de bestuurlijke en ruimtelijke problemen hiertoe dwingen. Rotterdam is het dichtstbij. Amsterdam is ongewis. Ik ben het er met het kabinet over eens dat wij in ons land niet meer dan twee soorten provincies moeten hebben. Anders gezegd: wat er in en rond Rotterdam gebeurt, is maatgevend in vergelijkbare situaties.

De Amsterdamse wethouder Ter Horst heeft gezegd dat zij onmiddellijk zal aftreden als het kabinet besluit tot verdeling van de stad in kleinere gemeenten. De burgemeester van Amsterdam heeft een zelfde soort tekst uitgesproken. Nu was ik bij toeval zaterdag in de hoofdstad en ik vond er weinig opwinding onder de Amsterdammers over deze spierballentaal. Overigens heeft de commissaris van de koningin in de provincie Noord-Holland de nieuwe Amsterdamse ideeën bestuurlijke bezigheidstherapie genoemd. Het lijkt mij allemaal het gevolg van dat referendum, waarvan de uitslag te verwachten was. Als je aan

Amsterdammers ± ik ben er zelf een ± vraagt of het ROA zijn bestuurlijke vervolg moet krijgen in een stadsprovincie, is het antwoord: blijf met je ... van ons Mokum af. Zo kunnen wij ons land natuurlijk niet besturen. De bestuurlijke problemen zijn iets ingewikkelder.

Onze vragen zijn dan ook de volgende. Wat gaat de regering nu doen met Amsterdam? Wat gebeurt er rond Den Haag, waar het bestuurlijk allemaal wat rustiger en evenwichtiger gaat? Wat stiller, wat better, zouden ze in Sneek zeggen. Wat gebeurt er in de andere kaderwetgebieden?

Ik heb een beetje het gevoel dat, als hierover niet komend jaar duidelijkheid wordt geboden, de trein van de bestuurlijke hervorming net als in het verleden tot stilstand komt. Dan zijn wij terug bij af en begint alles over een jaar of zes opnieuw. 1996 moet dus het oogstjaar worden, want hoe dichterbij de komende verkiezingen zijn, hoe minder er van dit soort knopen worden doorgehakt.

Al te gemakkelijk vindt mijn fractie het overigens om nu al om te zien naar het zogenaamde alternatief, dat van de grootscheepse gemeentelijk herindelingen. Mijn fractie is alleen voor deze herindelingen als de inhoudelijke argumenten glashelder en overtuigend zijn. Een belangrijk argument, één belangrijk ijkpunt, is dat de centrumgemeente ruimtelijk vastloopt, qua woningbouw, qua aanleg van industrieterreinen, qua infrastructuur. Het opslokken door de grote stad van randgemeenten met het simpele verhaal dat het de bestuurskracht vergroot, is een lijn die de onze niet is. Mijn fractiegenoot Talsma heeft het in alle duidelijkheid gezegd en ik onderstreep het: Rosmalen bij Den Bosch mag geen precedent zijn.

Ik noem nog een voorbeeldje van hoe het in ieder geval niet moet. Het college van gedeputeerde staten in de provincie Drenthe heeft het voorstel ontworpen om de gemeenten Zuidlaren, Eelde en Vries aan Assen toe te voegen. Ruimtelijk is een en ander voor de groei van de Drentse hoofdplaats volstrekt niet nodig. Misschien is het idee wel ingegeven door de behoefte ± prof. Buist heeft er in het Nieuwsblad voor het Noorden een prachtig verhaal over geschreven ± om de stad Groningen de voet dwars te zetten en gringscorrecties tussen Groningen en Drenthe te voorkomen. Zo'n

Wiegel

voorstel is dus oneigenlijk. Ik spreek de hoop uit dat het dit huis niet bereikt.

Van Groningen en Drenthe naar Friesland en Fryslân moet ik zeggen en is soms een grote, maar in dit geval niet zo'n grote stap. Daar heeft de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing onlangs een interessant en inventief rapport uitgebracht, met als kernpunt dat de burger, wanneer hij met de lagere overheden te maken krijgt, slechts met één bestuurslaag, de provincie of de gemeente, te maken krijgt. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er wordt voorgesteld, de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen af te schaffen. Zouden de bewindslieden al iets kunnen zeggen over dit rapport? Welke procedure hebben zij voor ogen? Zou de provincie Friesland ook bij de uitvoering proeftuin kunnen zijn? Ik neem aan dat wij te gelegener tijd het standpunt van het kabinet, vergezeld van voorstellen tot wetwijzigingen die het gevolg zijn van het uitvoeren van dit rapport, hier zullen krijgen. Ik heb bij dit deel van mijn betoog deze vragende conclusie: zou de Friese lijn niet heel goed toepasbaar kunnen zijn op meer provincies? Dan zouden wij wellicht in de toekomst enerzijds de zo geheten stadsprovincies kunnen hebben en anderzijds de provincies nieuwe stijl ala het Friese model!

Voorzitter! Een van de elementen uit het desbetreffende voorstel is dat de commissaris van de koningin het beheer krijgt over de politie, de brandweer, etcetera. Dat sluit aan bij de opvatting die de huidige hoofdcommissaris Nordholt en straks misschien alleen nog commissaris en onlangs over de organisatie van de politie heeft neergezet. Die lijn van de heer Nordholt is en zo heb ik uit de courant begrepen en ook de lijn van een ambtelijke werkgroep op Binnenlandse Zaken. Die schijnt eveneens te bepleiten, het beheer van de politie provinciaal te regelen. Over dat laatste hoor ik graag meer. Het lijkt mij ook logisch te passen in de lijn die voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur is uitgezet. De minister weet vast wel dat er ergens in een la op zijn departement nog een wetsvoorstel ligt, dat beoogt de provinciale politie tot stand te brengen. Dat was een wetsvoorstel uit 1981. Het is ingetrokken onder het eerste kabinet Lubbers. Ik vond dat indertijd een perfect voorstel. Overigens heeft mijn fractie in deze

Kamer twee jaar geleden al gepleit voor het oppakken van de gedachte van de provinciaal georganiseerde politie. Ik hoor daarover straks graag wat meer.

Ik ben daarmee aangeland, mijnheer de voorzitter, bij mijn slotvraag. Die betreft een ander element van wat heet bestuurlijke vernieuwing. De Kiesraad heeft een, naar onze opvatting, heel goed advies uitgebracht over het plan om te komen tot een gemengd districtenstelsel, u weet, voorzitter, de gedachte om het land in te delen in een vijftal districten, uitgaande van de verbondenheid van de kiezers van Scharnegoutum met die van Schoonebeek en die van de kiezers van Sluis met de inwoners van Slenaken. In feite komt het oordeel van de Kiesraad erop neer, dat het voorstel van het kabinet met betrekking tot het kiesstelsel is neergesabeld. Neemt het kabinet het oordeel van de Kiesraad over?

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Namens GroenLinks ga ik het hebben over bestuurlijke organisatie, staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, Financiële verhoudingswet, inburgeringscontracten, rol van de overheid, integriteit van de overheid en politie, en dat alles binnen 15 minuten eerste en tweede termijn!

Voorzitter! Voor het gemak spreek ik steeds alle aanwezige bewindslieden aan, dus geen onderscheid naar onderwerp.

De Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam en de Wet instelling provincie Rotterdam zijn in december van de agenda van de Tweede Kamer afgevoerd. Gemeentebesturen in grootstedelijke gebieden hebben in toenemende mate te maken met gemeentegrens-overschrijdende problemen. Gemeenten proberen dit probleem op te lossen door gebruik te maken van hulpstructuren. De feitelijke situatie is echter dat het openbaar bestuur in die regio's onvoldoende is toegerust om de problemen op te lossen en dat de democratische controle onvoldoende is. Er is gezocht naar mogelijkheden om een bestuur te creëren dat de problemen wel de baas zou kunnen. Omdat men vrijwel vanaf het begin van de weer opgestarte discussie het dogma heeft

gehanteerd van drie bestuurslagen met een vastliggende inhoud, kwam men uit op één annexeren één provincie nieuwe stijl (de stadsprovincie of regioprovincie, zoals de nieuwste vondst luidt). De discussie heeft zich het laatste jaar toegespitst op drie grootstedelijke gebieden in de Randstad: de regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

Doordat het tot nu toe maar niet lukt om met een wat onbevangen blik creatief naar mogelijke oplossingen te kijken, blijft de discussie muurvast zitten en bijt iedereen zich vast in de eigen vooringenomenheid. Ook binnen GroenLinks zijn de meningen verdeeld. Het standpunt hangt vaak af van waar men functioneert. De eerlijkheid gebiedt ook te zeggen dat een groot deel van het kader wel belangrijker zaken heeft om politieke energie in te steken dan in de volgens sommigen wat freakerig aandoende discussie over bestuurlijke organisatie. Maar, ook die bestuurlijke organisatie moet in onze ogen goed geregeld worden.

Kernvraag daarbij is: Welke problemen zijn er in de regio, en met welke taken en op welke schaal kunnen die problemen het best worden opgelost? Hoe moet de bestuurslaag worden ingevuld die voldoende bevoegdheden heeft om de taken die er zijn ten aanzien van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie, kunst, cultuur en sport uit te kunnen voeren?

Naar mijn mening zijn er meer mogelijkheden om het regionale gat te dichten dan die het kabinet voor ogen staan. Het kabinet denkt aan een provincie nieuwe stijl (de term stadsprovincie moeten we maar niet meer gebruiken, want dat betekende toch echt iets anders) of aan een agglomeratiegemeente. Aardig gezegd is dat een herindeling van de regio, minder aardig gezegd betekent dat annexatie van de randgemeenten door de centrumgemeente.

Ik zou naast deze varianten van het kabinet nog twee andere mogelijkheden serieus onderzocht willen zien.

a. De mogelijkheid om en met handhaving van een aantal vast te leggen provinciale bevoegdheden en per regio de taakverdeling tussen provincie, regioprovincie en/of grote-stadagglomeratie onderling te laten regelen; daarbij de mogelijkheid open latend dat het in de onderscheiden regio's op onderdelen verschillend wordt ingevuld.

Schoondergang-Horikx

b. Een verlenging van de huidige ROL-fase met een belangrijke verbetering van de huidige ontoereikende democratische controle. Dat kan door ook echt gebruik te maken van de mogelijkheden van de aangescherpte WGR. Uit die samenwerking zou van onderop nog iets moois kunnen groeien!

Uit die vier mogelijkheden zou dan per regio de voor die regio beste oplossing gekozen moeten worden. Ik bepleit bestuur op maat; een bestuur voor een grootstedelijke regio, toegesneden op de problematiek van die regio. Elke regio zit echter anders in elkaar. Maatwerk dus! Het ministerie heeft zelf als motto gekozen "Raamwerk voor maatwerk". Ik ben benieuwd naar de reactie van de bewindslieden en verheug me op de discussie!

Over bestuurlijke vernieuwing kan ik kort zijn. Geen instelling van kiesdistricten, hoewel dat voor GroenLinks niet slecht zou uitpakken. Als er per se iets moet veranderen, zien wij meer in een forse verlaging van de voorkeursdrempel. Wij zijn wel voor een correctief referendum vanuit de bevolking, selectief gebruikt en met een goede vraagstelling en een goede voorlichting.

In de Financiële-verhoudingswet worden andere verdeelmaatstaven voorgesteld inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Uit de binnengekomen reacties blijkt, dat de voordeelgemeenten pleiten voor het door laten gaan van het voorstel en dat de nadeelgemeenten protesteren. Die nadeelgemeenten komen met een alternatiefvoorstel. De nieuwe verdeelsleutel lijkt mij in het algemeen niet zo gek, maar daar ga ik verder niet op in. Waar ik wel aandacht voor vraag, is de positie van gemeenten die binnen hun gemeentegrenzen zeer grote industrieën met veel personeel hebben, zoals Geleen. Daar is DSM gevestigd. Erkennen de bewindslieden het probleem van dit soort gemeenten en hoe denkt het kabinet die gemeenten tegemoet te komen?

Het inburgeringscontract omvat rechten en plichten voor zowel de overheid als voor personen uit minderheidsgroepen. Het jaar 1996 zal staan in het teken van de invoering van inburgeringscontracten voor nieuwkomers. Op 1 januari 1996 is een nieuwe bekostigings- en verantwoordingsystematiek voor inburgering van kracht geworden.

Mij hebben signalen uit de praktijk bereikt waaruit blijkt dat het op dit gebied niet goed gaat. Er worden gelden beschikbaar gesteld voor nieuwe gevallen, voor mensen die in aanmerking komen voor een inburgeringstraject, maar dat geld mag niet worden gebruikt voor de mensen die al in Nederland zijn en die op een wachtlijst zijn gezet. Mensen op wachtlijsten dreigen het slachtoffer te worden, want zij worden niet geholpen. Is dit probleem bij de bewindslieden bekend en wat denken zij eraan te doen?

Ik kom vervolgens te spreken over de rol van de overheid. Privatiseren schijnt uit de mode te zijn. Tot nu toe was er al reden om te privatiseren als een overheidsinstelling niet goed functioneerde. Men ging dan niet bekijken hoe zo'n instelling wel gezond zou kunnen opereren, maar het was: hup, privatiseren. Dat was dan de oplossing. Door privatisering zou er ineens wel goed gefunctioneerd worden. Hoe dat zou moeten, werd niet gevraagd. Privaat bedrijf, dus goed; overheidsbedrijf, dus slecht! Dat hele ongenueanceerde schijnt uit te zijn.

Secretaris-generaal Kuijken van Binnenlandse Zaken zet vraagtekens bij privatisering in het verleden. Ik moet inmiddels zeggen: ex-secretaris-generaal. Ik maak uit het geroep uit de zaal op dat ik mij nu vergis. Excuses! Het bericht heb ik blijkaar verkeerd begrepen.

Secretaris-generaal Geelhoed van Economische Zaken schijnt toch ook wel brood te zien in een stevige overheid. Minister Zalm heeft bij de financiële beschouwingen in dit huis gesteld, dat je alleen zou moeten privatiseren als je zeker weet, dat en de consument en de belastingbetaler daar beter mee af zijn dan met niet-privatiseren. Het lijkt erop dat de overheid weer aarzelend in begint te raken, maar dan als een actieve overheid die voorwaarden schept en grenzen stelt waarbinnen maatschappelijke activiteiten met een behoorlijke dosis zelfstandigheid kunnen plaatsvinden. Met zo'n overheid kan GroenLinks best uit de voeten. Het bepalen van die grenzen is natuurlijk van cruciaal belang en iets voor de politiek. De waarneming van mijn fractie is, dat de weegschaal met aan de ene kant de overheid en aan de andere kant de markt, te ver is doorgeslagen naar de marktzijde. Ik gebruik heel doelbewust het woord

"doorslaan". Opwaardering van de overheid is aan de orde. Klopt mijn waarneming en is het juist, dat de rol van de overheid opnieuw gedefinieerd wordt?

Dan wil ik iets zeggen over de integriteit van de overheid. Over de IRT-affaire wil ik het nu niet hebben. De discussie over de integriteit van de overheid die door minister len Dales is aangezwengeld, is een beetje weggezaakt. In de begroting is een stukje tekst gewijd aan corruptie en ambtelijke willekeur. Maar GroenLinks wil meer horen.

Het ministerie van VROM heeft een brochure met als titel: Onkreukbaar! De integriteit van de ambtenaar bij zijn taakuitvoering. Er had overigens moeten staan: bij zijn/haar uitvoering. Kunnen de bewindslieden vertellen wat de stand van zaken bij de integriteitsdiscussie is, wat de diverse ministeries daaraan hebben gedaan en welke rol het ministerie van Binnenlandse Zaken tegenover de gemeenten speelt?

Ten slotte wil ik iets zeggen over de politie, en wel in relatie tot het thema veiligheid. Daarbij denk ik vooral aan preventie. Integrale criminaliteitspreventie is een verantwoordelijkheid van gemeenten, maar ook de scholen spelen daarbij een belangrijke rol. Zo'n gemeentelijk integraal project is bijvoorbeeld de aanpak van het schoolverzuim. Het blijkt dat met aandacht van de school voor leerlingen die veel verzuimen het schoolverzuim wordt teruggedrongen.

Heel verrassend is de uitkomst van een onderzoek dat is gedaan naar het fenomeen "pesten op school". Kinderen die worden gepest kunnen daar zwaar onder lijden, maar ook de kinderen die pesten komen er niet zonder kleerscheuren af. Dat onderzoek heeft namelijk aangetoond, dat pestende kinderen een veel grotere kans lopen in het criminele circuit terecht te komen. Dus: een veel actievere aanpak van het project "pesten op school"!

Een voorbeeld van een geslaagd project met een geheel andere invalshoek, is het project "doe effe normaal" in de politieregio Rotterdam-Rijnmond, een schooladoptieproject. Dat belicht een nogal nieuwe taak van de politie. De politie wordt hierbij namelijk, naar Amerikaans voorbeeld, ingeschakeld in het primaire onderwijs. You better build a child than repair an adult. De

Schoondergang-Horikx

politie is hier positief in beeld en er blijken ambitieuze plannen te leven. Financiering is natuurlijk ook hier van levensbelang. Ik wil graag horen wat de visie van de bewindslieden is op de projecten die ik heb genoemd, in het bijzonder op die waarbij de politie is betrokken. Ook wil ik horen of de bewindslieden daar geld voor over hebben.

Mijn laatste punt bij het onderwerp politie betreft het emancipatiebeleid. Ik geloof niet dat het daarmee zo goed gaat. Je zou dat een understatement kunnen noemen. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de brandweer. Dit kunnen de bewindslieden misschien in hun beantwoording meteen meenemen. De Landelijke politie emancipatiecommissie, de LPEC, die de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie vijf jaar lang heeft geadviseerd over het emancipatiebeleid bij de politie, is opgeheven hoewel de doelstellingen van het politie-emancipatieplan van 1985 niet zijn gehaald. Wel zijn in de helft van de politieregio's op advies van de LPEC vertrouwenspersonen aangesteld en zijn klachtenprocedures ontwikkeld. De vraag is natuurlijk: waarom is dat maar in de helft van de regio's gebeurd? Zou zoiets in die andere politieregio's echt niet nodig zijn? Een nieuwe stichting die de politieregio's van de benodigde expertise op het gebied van de emancipatie moet voorzien, bestaat alleen nog maar op papier. Voorzitter! Mijn fractie heeft op dit punt grote zorgen. Kunnen de bewindslieden die zorgen wegnemen?

□

De heer **Van den Berg** (PvdA): Voorzitter! Als wij in tijden als deze over constitutionele vragen in de brede zin van het woord spreken ± ik heb het dus niet alleen over de tekst van de Grondwet, maar over het geheel van onze organisatie van bestuur en verantwoording ± hebben we het onder andere over een staatsorganisatie die niet meer is wat zij is geweest. Natuurlijk, nog steeds hebben wij het over de grondslagen van de rechtsstaat en over de aard en de kwaliteit van de democratie. Nog steeds zullen sociaaldemocraten daarbij ook denken aan "organisatie van solidariteit", waarin aspiraties, gerechtvaardigde belangen en wederzijdse verplichtingen hun plaats dienen te hebben. Al die

waarden dienen telkens opnieuw te worden bewaakt en besproken. Zo nodig ook om nieuwe vormen te ontwikkelen. In die zin vormen, wat wordt genoemd, "bestuurlijke" en "staatkundige" vernieuwing ~~de~~ geheel, dat ook als een samenhangend geheel dient te worden besproken.

Als wij het goed zien, wordt dat samenhangende complex van vragen sterk gedomineerd door de noodzaak van een nieuw conceptie van wat je zou kunnen noemen subsidiariteit. Sinds de totstandkoming van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, zijn wij de weg op gegaan van geleidelijke politieke en economisch integratie in "Europa", een Europa waarvan de definitie zich trouwens voortdurend heeft verbreed en verdiept. Het effect daarvan is, dat in elk geval de Europese Unie is binnengedrongen in onze Nederlandse constitutie, ook al staat dat niet met zoveel woorden in onze Grondwet. Europa is bezig binnenland te worden; Europees recht wordt deel van ons staatsrecht. Het probleem is, dat die doordringing van de EU in ons binnenlands bestel een functionele is: het gaat in brede zin primair om economische integratie. Voorts is die doordringing nogal gefragmenteerd en complex met ten dele supranationale en ten dele intergouvernementele vormen. Die laatste vorm, waarvan de minister van Binnenlandse Zaken in de JBZ-raad getuige en deelnemer tegelijk is, kan gemakkelijk het misverstand wekken dat ze minder bindend is of de soevereiniteit minder aantast dan de supranationale vorm. In de praktijk blijkt evenwel voortdurend dat het onderscheid hooguit graadueel is en zeker niet fundamenteel. Wij hebben dat ondervonden bij de totstandkoming van de drugsnota. De nationale beleidsvrijheid blijkt ook daar niet meer wat ze is geweest. Er zijn momenten dat ik mij afvraag of die nota niet beter ongeschreven had kunnen blijven. Ons succes in Europa is er niet door bevorderd en onze lokale overheden, die dagelijks met de problemen worstelen, worden er evenmin erg door geholpen.

Op allerlei terrein verliest onverwacht en soms ook onverhoopt het nationale politieke stelsel zijn verlangde bewegingsvrijheid, overigens niet alleen dankzij het optreden van de politieke organen van de EU, maar ook onder invloed

van de jurisprudentie van de Europese hoven in Luxemburg en Straatsburg en in het sequeel daarvan onder invloed van onze eigen rechter, die op de Europese weg verder is gevorderd dan de Nederlandse politieke organen in enge zin. Wij zijn meer dan toe aan het besef dat Nederland en zijn centrale organen de trekken krijgen van een veredeld gemeentebestuur. Wel trachten zij ordening en samenhang aan te brengen, maar binnen een ingewikkeld en niet erg overzichtelijk bestel van afhankelijkheden; afhankelijkheden niet alleen van Europese instellingen, maar ook van de rechter. Die mag dan wel nog steeds niet aan de eigen Grondwet toetsen, maar vormt de facto wel constitutioneel en ten dele supranationaal recht.

Deze Europese inleiding is bedoeld om aan te geven dat in veel opzichten de consequentie is dat de nationale staat tot decentralisatie wordt gedwongen, omdat samenhang bewaren in gewest en gemeente vaak beter mogelijk is; omdat op het Europese toneel regionale en vooral stedelijke gebieden met elkaar rivaliseren en overigens in grensgebieden ook behoefte hebben aan samenwerking; omdat de Staat niet langer bij machte is lagere overheden in een "commandolijn" te houden. Decentralisatie is niet langer een mooi doel om naar te streven; het is op termijn in Europese context een constitutionele noodzaak. Het kost regering en parlement kennelijk moeite zich aan te passen aan deze nieuwe context en onder andere constitutionele vragen in die context te zien en te definiëren. De op zichzelf belangrijke kabinetsnotities over de bestuurlijke vernieuwing van maart en september van vorig jaar wijden er geen gedachten aan. De notities over staatkundige vernieuwing doen het evenmin. Het kabinet zondigt hier overigens in commissie: het rapport "Orde in het binnenlands bestuur" van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid geeft ook niet erg veel Europese context.

Als dat wel gebeurt, wordt de vraag naar de noodzaak van regiovorming al dan niet in de vorm van stadsprovincies des te urgenter, maar ook die naar de vereiste opdrachten aan en de schaal van gemeenten. De kabinetsnotitie zou onzes inziens dan overtuigender hebben kunnen pleiten voor

Van den Berg

robuuste gemeentelijke herindeling, zoals zij op zichzelf terecht doet. Ook het pleidooi voor mogelijke vernieuwing van de provincie uit het oogpunt van subsidiariteit en overzicht zou erdoor zijn versterkt; overzicht vooral in die zin dat de warboel van functionele gebiedsindelingen en al te zware gemeenschappelijke regelingen kan worden opgeheven. In belangrijke opzichten is er dus reden positief te staan jegens de beleidslijnen van dit kabinet.

Tegelijkertijd hebben wij er een drietal problemen mee. Ik betrek daarin de voortgang van de lex specialis voor Rotterdam, natuurlijk heel voorzichtig gelet op het stadium van behandeling waarin dat wetsvoorstel zich in de Tweede Kamer bevindt.

Het eerste bezwaar geldt de neiging van het kabinet tot uniformering of althans tot al te beperkte differentiatie. Andere fracties hebben er ook al over gesproken. De wet voor Rotterdam is blijkens de notitie bepalend voor de stadsprovincie als zodanig en dat terwijl die wet toch niet kan doorgaan voor zoiets als een "Idealtypus". Dat hoeft ook niet, maar laat het dan een lex specialis blijven. Zo blijft de mogelijkheid immers open om de structuur van een stadsprovincie Amsterdam of Den Haag waar nodig en zinvol anders op te zetten. Dan hebben die gebieden misschien ook zelf nog iets over hun toekomst te zeggen. Het risico is nu groot dat aanneming van de wet-Rotterdam leidt tot een volledige impasse in Amsterdam en in Haaglanden. Natuurlijk is ook het risico groot dat, als Rotterdam niet doorgaat, het hele vernieuwingsproces van de haak valt, zoals de Tweede Kamer vreest. Niet voor niets hebben wij daarom in november bij de algemene politieke beschouwingen gepleit voor een moratorium totdat voor alle drie de grootste steden de toekomst wat meer reliëf zou hebben.

Een vergelijkbaar probleem bedreigt eigenlijk de operatie-Friesland. Het kabinet zegt: u mag mooi verder zoeken naar een eigen organisatie van taakverdeling, maar te zijner tijd moet die wel passen in onze maatstaven voor alle niet-stadsprovincies. Wat die maatstaven zullen zijn, weten wij nu nog niet. Waarom dan niet Friesland ± ik volg daarbij het betoog van collega Wiegels nu het zover is gevorderd,

veel verder dan het Rijk, zijn gang laten gaan en als het werkt ook als model kiezen, zo nodig weer met gepaste differentiatie elders? Waartoe toch die uniformering, die eerder wijst op een behoefte aan bestuurlijk gerief bij het Rijk dan op een verlangen naar transparantie voor burgers en hun organisaties en bedrijven?

Een tweede bezwaar vormt de starheid waarmee het kabinet vasthoudt aan de gegeven driedeling Rijk-provincie-gemeente, die als een procrustesbed dient voor alle hervorming, tenzij alleen de namen worden gebruikt. Omdat de Grondwet dat vereist? Als de Grondwet kan worden gewijzigd voor de zwangerschap van kamerleden, zou die dan niet kunnen worden aangepast aan de behoeften van een legitieme en effectieve regionale en lokale democratie? Dan zou er immers ruimte ontstaan voor de grote agglomeratiegemeente met verregaande, wettelijk geregelde interne decentralisatie. Dan kan er worden gedacht aan grote centrumgemeenten, maar met behoud van dorps- en wijkraden waar dat nodig is en verlangd wordt. Dan zou er een statuut voor de grote stad en haar gewest mogelijk zijn zonder dat tussen stad en Rijk meteen alle provinciale coördinatie verdwijnt. Ik noem maar een paar reële uit het buitenland bekende opties. Provincies zouden dan bovendien veel gemakkelijker de toezichttaak van rijksinspecties kunnen overnemen. Het is natuurlijk goed om functionele gebiedsindelingen en zware gemeenschappelijke regelingen op te ruimen zoals het kabinet wil. Soms is trouwens het vereiste van democratische verantwoording en controle wel heel urgent, zoals nu helemaal niet onverwacht is gebleken, bij het beheer van en het toezicht op de politiekorpsen in ons land. De keuzes worden nu echter wel erg beperkt en naar mijn idee bemoeilijkt.

Een laatste bezwaar vat ten dele de vorige samen. Het kabinet redeneert ons inziens in zijn subsidiariteitsdoctrine te sterk vanuit het idee van de centrale staat als commandopost, alsof regering en parlement nog exclusief vormen en maatstaven bepalen. Zij voeren wel de regie, zoals de kabinetsnotitie zegt, maar dat is niet hetzelfde als het commando. Er zijn ogenblikken waarop wij terug dreigen te verlangen naar het duo-Dales/De

Graaff, dat ook regie wilde voeren, maar dan wel over volwassen acteurs met hun eigen inbreng. In dat opzicht zie ik eerder terugval dan vooruitgang: terugval in dwingende planning in plaats van "planning by agreement", waarvan wij het in het openbaar bestuur ook moeten hebben. Zulk een regie vereist inderdaad een vernieuwing van de Wet ARHI, zoals die in de praktijk heet. Daar heeft het kabinet gelijk in. Die wet legt een te zware taak bij de provinciale staten die voor hun schouders blijkbaar te zwaar is, zoals onder andere is gebleken bij de herindeling van Den Bosch en omgeving. De wet geeft de zaken ook ietsje te veel uit handen. Maar alweer, ook hier betekent regie niet het volledig terughalen van het commando naar Den Haag. Overigens is het kabinet er nogal vaag over wat het nu precies met die wet wil. Daar zou het wat nauwkeuriger over moeten zijn om overtuigend te wezen. Zou het daartoe vandaag een poging willen doen?

Zoals gezegd, zijn staatkundige vernieuwingen van ons stelsel in hoge mate het afgeleide van de dominante subsidiariteitsvraag: van Europa tot en met de eventuele dorpsraad. Gemeenten moeten in staat zijn zichzelf effectief en door de bevolking erkend en gedragen te besturen. Of dat wethouders van buiten de raad nodig maakt, betwijfel ik. Dat moeten de gemeenten echter primair zelf kunnen uitmaken, zolang het maar niet betekent dat zij buiten de verantwoording aan de kiezers blijven, zoals met ministers nog wel eens wil gebeuren. Een versterkte gemeente moet op zijn minst haar eigen burgemeester kunnen kiezen. De opvattingen daarover van het kabinet vindt mijn fractie van een benepenheid die nauwelijks meer aanvaardbaar kan worden genoemd en die dus ook incidenten als die in Breda en in vele andere gemeenten zo langzamerhand eenvoudig oproept.

Over nationale vernieuwingen, zoals referendum, taakverdeling tussen beide Kamers van het parlement en de wijze van hun verkiezing, zal ik deze keer zwijgen. In het algemeen zien wij overigens weinig contouren in de produkten van de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing. Dat moet voor de collegae van D66 toch een majeure teleurstelling zijn, zoals het dat ook is voor mijn politieke

Van den Berg

vrienden en mij. Behalve het wel erg met angstige beperkingen opgetuigde referendumvoorstel moeten wij het doen met een buitengewoon flodderig voorstel inzake het kiesstelsel.

Mijnheer de voorzitter! Nederland ± ook dat is in een aantal opzichten het produkt van europeanisering ± is een multiculturele samenleving geworden. En het heeft het er knap moeilijk mee, al blijf ik beweren dat ons land voldoende vroegtijdig en met vrucht begonnen is aan een beleid tot integratie van culturele minderheden. Ik zeg dit met een gebaar naar mijn huidige collega Wiegel die daar als minister een begin mee heeft gemaakt. In dat compliment betrek ik ook de huidige minister, wiens lijn ik heel goed kan volgen. Ook dat beleid moet primair op het lokale en regionale niveau worden gevoerd, wil het enig duurzaam succes hebben. Nationale organen kunnen niet commanderen; zij kunnen slechts faciliteiten verschaffen. Stedelijke besturen zullen niet alleen mooie nota's moeten ontvangen, maar ook bestuurlijke en financiële middelen voor een aanpak waarin werkgelegenheid, onderwijs en huisvesting tot hun recht komen, niet alleen voor allochtonen, maar ook voor autochtonen in een vergelijkbare situatie. Dat kunnen die besturen overigens ook zelf weer niet met behulp van commando's. Zij kunnen dat slechts in nauwe samenwerking met maatschappelijke instellingen en organisaties, onder andere van minderheden zelf.

Op de drie terreinen die ik net noemde, moeten migranten trouwens zo weinig mogelijk apart worden gezet. Het zou in dat opzicht moeten kunnen blijven bij een effectieve organisatie van de inburgering, waar nu een begin mee gemaakt wordt en die trouwens primair hoge eisen stelt aan de overheid. Daarmee is de integratievraag zelf niet opgelost; dat is een kwestie van geleidelijke wederzijdse aanpassing. Het is een cultuurpolitieke kwestie die alleen met veel geduld en met veel vallen en opstaan kan worden benaderd. Juist daar zullen wij met de wat hijgerige en modieuze resultaatgerichtheid van de Minderhedennota 1994 ± zij is nog van de vorige minister ± erg voorzichtig moeten zijn.

Regering en parlement zouden aan culturele integratie belangrijk kunnen

bijdragen door de nationaliteitsvraag minstens ten dele los te maken van het kiesrecht. De weerstanden bij de minister daartegen overtuigen mijn fractie niet erg. Vorig jaar hebben wij bovendien ± dat was trouwens niet voor het eerst ± al gewaarschuwd voor een bestuurlijke vernieuwing, meer in het bijzonder de stadsprovincie, die migranten niet als medeburger en hoezeer hij bovendien hecht aan werkelijk algemeen kiesrecht in Nederland. Zulk een demonstratie onzerzijds zou voor de gezondheid van de democratie en voor de aanvaarding van de multiculturaliteit van onze samenleving wel eens belangrijker kunnen zijn dan het met wetten en wetjes jagen op extreem rechtse partijen en volksvertegenwoordigers. Dat zou wel eens weinig meer kunnen opleveren dan vruchteloze symptoombestrijding.

Veel meer zorg dan over CD en CP'86 ± tenzij zij zich echt aan misdrijven schuldig maken ± behoren wij te hebben over al diegenen die nooit op zulke partijen zullen willen of kunnen stemmen, maar die nimmer vinden dat Nederland "vol" is. Deelt het kabinet die zorg en deelt het die opvatting? Als dat zo is, is het kabinet dan bereid om samen met ons de partijen in deze Kamer, ook van de oppositie, te overtuigen van het grote belang van de invoering van de dubbele nationaliteit? Is het voorts bereid om zich meer dan tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer bleek, in te spannen voor verruiming van het kiesrecht van legale vreemdelingen? De bewindslieden weten dat daarvan veel voor ons afhangt, als het gaat om de aanvaarding van de stadsprovincie, ook al beseffen wij dat beide inspanningen niet synchroon lopen en niet synchroon kunnen lopen. Bij een constitutionele organisatie van solidariteit behoort onzes inziens de algemene gelegenheid tot participatie als grondbeginsel. Die moet voor elke democraat ± met een hoofdletter en met een kleine letter ± vooropstaan.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter!
"De overheid is óf wel óf niet

integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burgers kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld".

Met deze woorden beëindigde de minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales, in juni 1992, nu dus drieënhalve jaar geleden, een toespraak voor het congres van de Vereniging van Nederlandse gemeenten te Apeldoorn. Daarmee bracht zij ± ook deze minister zal zich dat herinneren ± niet alleen bij de gemeenten, maar ook bij andere onderdelen van de openbare sector de discussie over de integriteit van het openbaar bestuur op gang. Bij de behandeling van de begroting 1993 in deze Kamer mochten wij nog met haarzelf over dit thema van gedachten wisselen. De zaak is ook na haar onverwacht overlijden prominent op de politiek-bestuurlijke agenda blijven staan. En terecht! Ook de inleiding op het algemene deel van de memorie van toelichting bij de voorliggende begroting schenkt aandacht aan deze zaak in het kader van de zorg van Binnenlandse Zaken voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het waarborgen van de democratische rechtsstaat in aansluiting op het hoofdthema "veiligheid". Op pagina 4 van de memorie van toelichting staat: "Corruptie en ambtelijke willekeur lijken bij ons voorlopig beperkt te blijven tot incidenten. Infiltratie door de georganiseerde misdaad is, naar het zich laat aanzien, een schrikbeeld, maar waakzaamheid is geboden." Deze woorden klinken tamelijk geruststellend, al ontbreekt de waarschuwing niet. Voor grote zorgen en apocalyptische toekomstbeelden lijkt echter geen reden.

Voorzitter! Mark Bovens, hoofd-docent bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden heeft in een artikel in de Volkskrant van 25 april 1995 op het wonderlijke fenomeen gewezen dat sinds 1992 een brede bezinning op gang is gekomen, gevolgd door tal van overheidsactiviteiten, terwijl het aantal veroordelingen per jaar wegens corruptie, dat tussen 1953 en 1993 op de vingers van één hand te tellen was, in de afgelopen jaren niet is

Holdijk

gestegen. Hij constateert een discrepantie tussen de publieke beeldvorming en de beschikbare empirische gegevens. Hij zoekt naar een verklaring en noemt er een viertal die hem stuk voor stuk niet echt bevredigend voorkomen. Ik zal deze dan ook laten rusten. Bovens eindigt met een vijfde verklaring die op het volgende neerkomt. Corruptie in de strikte zin van de wet lijkt onder ambtenaren en bestuurders niet echt toegenomen. Een belangrijk deel van de discussie gaat volgens Bovens niet over corruptie of fraude in de strikte zin van de wet, maar over een ander soort zaken. Ik noem in dit verband politieagenten die buiten diensttijd bijkluussen voor particuliere bewakingsdiensten, en de directeur van de VAM en de Staatsloterij die zaken doen met bedrijven van familie of vrienden. Hij, de heer Bovens, voert deze kwesties terug op de noemer dat ze allemaal te maken hebben met de trend tot meer bedrijfsmatig werken van de overheid.

Ofschoon Bovens deze verklaring zelf speculatief noemt, ben ik toch geneigd zijn analyse bij te vallen. Er zouden een reeks van ontwikkelingen te noemen zijn waardoor het integer functioneren er de laatste jaren niet eenvoudiger op geworden is. Maar om nu binnen het concept van de analyse van Bovens te blijven, zijn, denk ik, toch wel enkele factoren nader te benoemen. Zoals de verstrengeling van publiek en privaats belang als gevolg van het opereren van de overheid in netwerken en "public-private partnerships". Zoals een agressieve behartiging van veelal tegengestelde belangen door economische en maatschappelijke organisaties in lobby-circuits. En wellicht passen in dit kader ook het sterker geworden accent op bedrijfseconomisch overheidsmanagement en de ontwikkeling van het instrument van het bestuurlijk gedogen.

Het belangrijke punt bij de ontwikkeling naar een meer bedrijfsmatige, marktgerichte overheid is dat een vermenging van twee onderscheiden normenstelsels optreedt. Private deugden kunnen publieke zonden zijn. Wat op de markt een vriendendienst is, moet in de publieke sector soms corruptie genoemd worden. Naarmate het marktdenken grotere invloed op het overheidshandelen krijgt, zal de noodzaak toenemen, zo wil het mij

voorkomen, dat structureel aandacht besteed wordt aan het onderscheid tussen de normen van de markt en van de overheid. Onderkent de minister deze noodzaak?

Het bewaken van de integriteit van de openbare sector is een verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken in diens coördinerende rol bij het bevorderen van de kwaliteit van de rijksdienst. Hij bevordert vooral de preventie. Het bestrijden van inbreuken op de integriteit is een verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Zij heeft de zorg voor de repressie.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft in een circulaire van december 1994 een beleidskader met zeven stappen aangeboden en in een overzicht van activiteiten uit juni 1995, dat ook aan deze Kamer is gezonden, doet hij verslag van de stand van zaken. Ik zou hem dan ook geenszins van tekortschieten willen betichten. Ook besef ik zeer wel dat niets moeilijker is te beïnvloeden dan de immateriële cultuur van een organisatie, de attitude en de ethiek van medewerkers. Bovendien valt te bedenken dat formele maatregelen, zoals gedragscodes, niet effectief zijn als het management van een organisatie niet zelf het voorbeeld geeft en de integriteit in zijn dagelijkse handelen en dat van zijn medewerkers voortdurend laat meewegen of zonedig ter discussie stelt.

Niettemin wijs ik erop dat de Algemene Rekenkamer al in 1993 vaststelde dat de departementen geen systematische registratie bijhielden van de binnen diensttijd uitgeoefende nevenfuncties. Er zijn weer actieplannen opgesteld, zo lees ik in de memorie van toelichting, maar misschien mogen wij van de minister vernemen wat de stand van zaken is met betrekking tot de regeling nevenwerkzaamheden rijksambtenaren en de in dat kader aangekondigde wijziging van de Ambtenarenwet.

Het vraagt geen grote sprong in het denken als ik van de kwestie "integriteit van het openbaar bestuur" overstap naar het vijfde hoofdthema in het kader van de concretisering van de ambities van Binnenlandse Zaken: veiligheid, meer in het bijzonder de politie. Diverse in algemene zin gemaakte opmerkingen over het thema "integriteit" kunnen zonder meer herhaald worden als we over de politie spreken. Moest de

vertrouwensman/corruptie-onderzoeker van het korps Rotterdam-Rijnmond ± een korps dat 5000 leden telt ± in het Politie Magazine van april 1995 niet tot de schokkende conclusie komen, ik citeer hem: "Met de normen en waarden van de politie is het belabberd gesteld. Er is iets grondig mis met de integriteit van politieel Nederland". Dat klinkt sterk generaliserend, maar we mogen toch aannemen dat de auteur zich dat bewust is geweest. Weliswaar bereiken ons via de media uit den lande berichten over politiemensen die zich kwamen te ontgaan, maar de auteur laat ons ook in deze geen enkele illusie. Ik citeer hem opnieuw: "Er draaien veel meer onderzoeken dan er via de media naar buiten komen."

Rotterdam staat ook niet op zichzelf, zo blijkt wel uit een bericht in Het Parool van 9 november 1995, waarin melding gemaakt wordt van het feit dat het Bureau intern onderzoek van de Amsterdamse politie wordt uitgebreid met acht man tot 18 medewerkers. Dit bureau onderzoekt en bestrijdt corruptie en normafwijkend gedrag en adviseert intern ook over preventie tegen corruptie. Het bureau onderzoekt jaarlijks ongeveer 100 zaken. Daarbij zitten ook klachten over politie-optreden van buitenstaanders. Het aantal onderzoeken is al enige jaren stabiel. Gemiddeld 10% van die onderzoeken loopt uit op een concrete zaak waarop, bijvoorbeeld, een schorsing volgt. Aldus het bericht. Enerzijds zijn dit in mijn ogen verontrustende signalen, al valt anderzijds te waarderen dat er in politiekering wat meer openheid wordt betracht. Niettemin ontbreekt het de betrokken ministers, zo blijkt, aan inzicht in de omvang van de corruptie bij de politie. De rijksrecherche onderzoekt weliswaar per jaar gemiddeld 70 gevallen van verdacht politiegedrag, maar dat zegt natuurlijk lang niet alles. Het lag, gezien dit alles, dan ook voor de hand dat de verantwoordelijke ministers in april van het vorige jaar er bij de korpsen op aangedrongen hebben om meer maatregelen te nemen, gericht op het voorkomen van corruptie door politieambtenaren. Hier zou ik de vraag kunnen herhalen naar de stand van zaken met betrekking tot de verplichte melding van nevenactiviteiten.

Holdijk

Gegeven deze signalen, kan het geen verwondering wekken dat het imago van de politie bij de bevolking geleden heeft. Waarschijnlijk meer dan door de parlementaire enquête opsporingsmethoden, waarover diverse korpschefs zich in hun recente nieuwjaarstoespraken beklagden, als tenminste waar is wat de Haagse hoofdcommissaris opmerkte, namelijk dat 99% van de 40.000 Nederlandse politie-agenten niets te maken heeft met het onderwerp van de enquête.

Wat het imago van de politie in de ogen van zeer velen zeker geen goed gedaan heeft, zijn de recente acties die er in het kader van het CAO-overleg zijn geweest. Vorig jaar bij de begrotingsbehandeling in deze Kamer gaf de minister van Binnenlandse Zaken er blijk van voornemens te zijn een begin te maken met het wijzigen van de arbeidsvoorwaarden, gericht op grotere inzetbaarheid van de politie. In dat streven steunden wij hem toen. Het is een taai en langdurig gevecht geworden, maar er lijkt toch enig resultaat te zijn geboekt. Gezien de aard van sommige van de gevoerde acties, kan het niet verwonderlijk heten dat opnieuw de discussie over het stakingsrecht voor ambtenaren geopend is. Er is een extra scheve situatie ontstaan nu de bonden de minister, die iets in de CAO wil wijzigingen, langs twee wegen, het stakingsrecht en het instemmingsvereiste, in de tang kunnen nemen. Misschien is het nog te vroeg, maar wij zouden graag vernemen in welke richting het kabinet deze kwestie wil aanvatten.

Voorzitter! Bij deze gelegenheid zal ik mij niet mengen in de discussies over de uitbreiding van de politiesterkte en de verdeling daarvan over landelijke en stedelijke gebieden, waarin de minister met de Tweede Kamer is verwickeld.

Een punt dat ik hier wel ter sprake wil brengen, is de toenemende ontevredenheid over de resultaten van de reorganisatie van de politie en de Politiewet 1993. Politie mensen zelf verklaren dat de politie minder beschikbaar, minder bereikbaar en minder zichtbaar is geworden voor de burger. De vraag is op welke wijze daarin verbetering kan worden aangebracht. Sommigen bepleiten een nieuwe reorganisatie. Oud-collega Fleers bepleitte hier vorig jaar een landelijke organisatie voor de politie. De heer Elzinga en

anderen met hem, recentelijk nog de hoofdcommissarissen van Amsterdam en Rotterdam, zien de oplossing in provinciale politie. De heer Wiegel sprak eveneens over dat punt.

Met de Tweede Kamer is afgesproken dat de evaluatie van de nieuwe politie-organisatie in 1997/1998 zal plaatshebben. Gezien de vele knelpunten die thans reeds aan de dag getreden zijn, is het mijn vraag of wij tot 1997 of zelfs 1998 kunnen wachten alvorens er conclusies getrokken worden. Als ik de berichtgeving goed begrepen heb, is de minister het eens met de heer Elzinga dat wij ten slotte op de provinciale politie uit zullen komen, maar dat wij daar voorlopig nog niet aan moeten beginnen. Waar het mij thans om gaat, is de vraag of, los van een eventueel nieuwe reorganisatie op termijn, binnen de kaders van de huidige regelgeving niet gezocht moet worden naar oplossingen voor reële knelpunten. Ten slotte vraag ik nog hoe het staat met het idee van een nationaal uitzendbureau voor de politie. Wij hebben daarover wel gelezen, maar verder weinig vernomen.

□

De heer **Staal** (D66): Voorzitter! Voor dit debat heeft de fractie van D66 aangegeven, met name aandacht te willen besteden aan de onderwerpen binnenlands bestuur en de evaluatie van de Politiewet. Als nadere uitwerking van het onderwerp binnenlands bestuur gaan wij bovendien in op de positie van het overheidsapparaat in het algemeen en op het grote-stedenbeleid. Alhoewel de portefeuille binnenlandse zaken deze regeerperiode bepaald gesierd wordt door de voornemens inzake ons staatsrecht, zoals het referendum, volsta ik in dit stadium met de verwijzing naar de politieke visie van D66 daarop, zoals verwoord bij de algemene beschouwingen. Wij wachten thans graag de kabinetsvoorstellen af die, naar ik heb begrepen, naar de Raad van State zijn gezonden.

Voorzitter! Wat het binnenlands bestuur betreft, sta ik eerst stil bij de door ons veronderstelde koerswijziging ten opzichte van het vorige kabinet. Kort door de bocht gezegd: wij zijn gegaan van een beleid van "laat vele bloempjes bloeien" naar een kennelijke bedoeling om de gewenste uitkomst toch maar eens te

definieren. Wij vernemen graag van de bewindslieden hoe ver die blauwdruk inmiddels vorm heeft gekregen. Natuurlijk bestaat er ook onzerzijds begrip voor het feit dat hier en daar lokale veranderingen reeds in werking waren gezet. Maar dat geldt niet voor alle oorspronkelijke plekken waar bloempjes mochten bloeien. Heel direct gevraagd, deelt de minister de opvatting dat een stelselherziening niet nodig is om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren door onder andere te kijken naar schaalgroottes en daarop toegesneden taakverdelingen?

Wat de eventuele stadsprovincies Rotterdam en Amsterdam betreft, is het interessant om van de bewindslieden te vernemen hoe zij de uitkomst van die discussie zien. Als ik de berichten in de krant goed interpreteer, lijkt het erop dat sommige plannen niet doorgaan. Immers, als in dit land burgemeesters en andere bestuurders dreigen met aftreden, mag je welhaast aannemen dat zij zeker zijn van hun zaak! Overigens is het opvallend hoe verschillend de uitkomst van de referenda opgeld doet. Ik kan het niet anders interpreteren dan als een "nee" tegen de opdeling; een "nee" tegen de stadsprovincies heb ik er niet uit geconcludeerd. Voorzitter! Met andere woorden: als je vreemde vragen stelt, krijg je vreemde antwoorden.

Dat een stelselherziening niet de aangewezen weg behoeft te zijn, lijkt ons de provincie Friesland te willen bewijzen. Allereerste vraag aan de bewindslieden is of dit een bloempje is wat nog mocht bloeien of is het een initiatief dat vanuit Den Haag snel om zeep geholpen wordt? Van de zijde van minister Zalm heb ik begrepen dat een Friese ecu er in ieder geval niet in zit. Maar de voorstellen met betrekking tot het binnenlands bestuur lijken toch reëel, te meer omdat zij nu juist een oplossing zijn voor bestuursproblemen zonder dat het stelsel wordt herzien. Die oplossingsrichting spreekt mij aan.

Voorzitter! Jarenlange discussie over het binnenlands bestuur heeft lokale problemen niet doen verdwijnen. Sterker nog, problemen in de stedelijke gebieden waren terecht een reden om daar een regeringsportefeuille voor in te stellen; geen gemakkelijke opgave, omdat zo'n positie ook rechtstreeks

Staal

het functioneren van de lokale autonomie raakt. Nu weet ik wel dat als je met geld komt, een gemeente zich aanzienlijk minder autonoom voelt, maar belangrijk is, te vernemen in hoeverre de staatssecretaris ook meer kan dan alleen geld geven. Met andere woorden: op welke wijze slaagt de staatssecretaris erin, zijn zeer te waarderen integraal veiligheidsbeleid te effectueren in zijn grote-stedenbeleid zonder alleen maar de financier te zijn? De staatssecretaris kennende, vindt hij dat \pm terecht \pm een te beperkte rol.

Ik vraag de aandacht voor het verschijnsel dat gemeenten en provincies er veel aan gelegen is om werkgelegenheid naar zich toe te trekken. Naast immateriële concurrentie is daarbij kennelijk ook materiële concurrentie onderling een beproefd middel. Wij kenden reeds het voorbeeld van de gemeenten Leiden en Den Haag, maar recent vernam ik een nog onthutsender voorbeeld, namelijk dat de gemeente Rotterdam grote-stedengeld aanwendt om bedrijven te bewegen om vanuit Capelle 100 meter verderop te verhuizen naar Rotterdams grondgebied. Zo konden wij ook kennis nemen van het feit dat de provincie Flevoland 1,5 mln. van de Europese werkgelegenheidsgelden aanwendde om het waterloopkundig laboratorium van Delft naar Flevoland te krijgen. Om dat \pm met succes \pm te verhinderen, hebben, als ik goed ben geïnformeerd, de gemeente Delft en de provincie Zuid-Holland gezamenlijk 1,8 mln. op tafel gelegd. Voorzitter! Met permissie, de waanzin gekroond; werkgelegenheidsgelden niet gebruikt om werkgelegenheid te creëren, maar om binnen Nederland te verhuizen. Ik zie het nut daarvan niet in en vraag derhalve de bewindslieden of zij hiervan op de hoogte zijn en wat zij daarvan vinden. Als wij de oneindige, wellicht te vergeefse energie die wij besteden aan stelseldebates eens aan dit soort zaken zouden besteden, zou dat de kwaliteit van het bestuur aanzienlijk meer ten goede komen.

Voorzitter! Ten aanzien van het overheidsapparaat in het algemeen rees bij mij de vraag wat er toch geworden is van de grote efficiency-operatie. De aankondiging staat mij nog helder voor de geest, maar de afkondiging heb ik kennelijk gemist. Ik vraag dat ook in het licht van hetgeen recentelijk is gezegd en

geschreven over de publieke sector door respectievelijk Kok en Geelhoed. Zelf ben ik de mening toegedaan dat er niet zoveel terreinen zijn waarop de overheid geen rol speelt. Sterker nog, een toenemende complexiteit van onze samenleving rechtvaardigt een toenemende invloed van de overheid. Het is echter een groot misverstand dat dit vertaald moet worden in een grotere omvang van de overheid. Jarenlange kaasschaaf-bezuinigingen laten ook zien dat dit uit beheersoogpunt niet helpt. Moet een moderne visie op de publieke sector niet vooral staan in het teken van scheiding tussen beleid en uitvoering? Betekent dit dan ook niet dat er veel uitvoering georganiseerd moet worden, meer dan zelf doen? Wij horen graag hoe de minister hierover denkt in het licht van de bijdrage van Kok en Geelhoed.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom toe aan de Politiewet. Ik benadruk dat dit onderwerp ook zonder een IRT-affaire een belangrijke plek zou hebben gehad in deze bijdrage. Bij gelegenheid van de behandeling van de Politiewet in 1993 heb ik immers uitvoerig stilgestaan bij wat ik zou willen noemen "onafgemaakte onderdelen" in die wet. Ik heb die wet ook wel eens gekarakteriseerd als een eerste stap. Zonder vooruit te willen lopen op het IRT-rapport, constateer ik wel dat niet indringender het bewijs geleverd kon worden dat het langdurige uitstel van de politiereorganisatie en het laten liggen van essentiële knelpunten, als belangrijkste resultaat had en nog steeds heeft een voortschrijdende gezagscrisis, die reikt tot in het parlement. Het schortte voor de totstandkoming van de Politiewet reeds aan leiding over de politie en dat doet het nu nog, ook zonder IRT-affaire. Het gezag en het beheer over de politie zijn zodanig verdeeld dat niemand er echt over gaat. Dat wijst op de noodzaak om de wet aan te scherpen en wellicht ook op een gewenste wisseling van de wacht. Dat is een normaal verschijnsel. In dat verband vraag ik in zijn algemeenheid aan de minister hoe het staat met de initiatieven voor de bestuursdienst. Mijn vraag is ook of in de wenselijke roulatie van topambtenaren ook functies bij de politie en het openbaar ministerie worden betrokken. Dat zouden wij toejuichen in het belang van personen en organisaties. Ik vel

hiermee geen oordeel over de actualiteit en volsta met te zeggen dat er ook creatievere oplossingen te bedenken zijn dan Wiarda en Nordholt te laten wisselen van corps.

Voorzitter! Net als bij de discussie over de bestuurlijke reorganisatie leek en lijkt het bij de Politiewet meer te gaan over autoriteitenbelangen dan over keuzes voor de kwaliteit van organisaties en de aansturing daarvan. Die constatering treft overigens primair de wetgever, zij het dat politiechefs die daar nu over klagen, krokodilletranen plengen. Nogmaals, ik loop niet vooruit op dat debat, maar voel mij wel zeer gesterkt door de vraagtekens bij de Politiewet, die er in mijn ogen ook al bij de totstandkoming waren, thans in het licht te zetten van de aanstaande evaluatie van die wet. Zoals ik al zei, was de gezagscrisis er ook zonder IRT-affaire, maar des te stuitender is het om soms te moeten horen dat het probleem slechts beperkt van belang wordt bevonden. Inderdaad: het betreft wellicht een klein aantal politiemensen, maar het raakt de grondvesten van onze rechtsstaat, namelijk de legitimiteit van de sterke arm. En wie dat bagatelliseert, slaat de plank volledig mis.

Het past de wetgever, als eerste de hand in eigen boezem te steken. Om te beginnen, betreft dit de verdeling van gezag en beheer. Wie de geschiedenis van de politie en de Politiewet kent, weet dat er, toen het verschil tussen gezag en beheer werd neergelegd, nauwelijks iets ingewikkelds te bedenken viel over het beheer. Dat wil zeggen: gewoon geld van de centrale overheid en het formele budgetrecht voor de gemeenten met gemeentepolitie. De kern lag bij het gezag over de politie. En de run op het beheer heeft het gezag steeds verder verdoezeld. Met andere woorden: wie is er eigenlijk nog de baas? Dat is wat ik versta onder "gezag". Wat heeft bijvoorbeeld het toedelen van beheersverantwoordelijkheid aan het openbaar ministerie opgeleverd? En wat zijn wij nu opgeschoten met een andere formulering van verantwoordelijkheden ten aanzien van beide departementen? Bij de behandeling van de Politiewet door deze Kamer wezen wij op de vele artikelen in de wet waarbij het ene departement de instemming van het andere nodig heeft. Wij vernemen graag op welke punten naar de mening van de

Staal

ministers de effectiviteit in de besluitvorming is verbeterd. Voorlopig houd ik het erop dat twee kapiteins op het beheerschip de slagvaardigheid niet verhoogt. Het beheer heeft het gezag verdrongen en de vraag is of er nog meer rapporten van de Algemene Rekenkamer nodig zijn om vast te stellen dat de verdeling in het beheer de leiding nog verder heeft versnipperd en dus verzwakt.

Voorts vraag ik mij af wat de reorganisatie ons heeft opgeleverd in de primaire taakuitoefening, en dan bedoel ik dus agenten. In 1993 vroegen wij naar scenario's die aan een fusie als deze ten grondslag zouden moeten liggen. Wij wilden weten hoeveel meer capaciteit dit zou opleveren aan de basis van de organisatie. Dat de toenmalige minister, mevrouw Dales, dit camouflerend beantwoordde, was begrijpelijk, maar nu moet toch zo langzamerhand duidelijk worden of de samensmelting van korpsen ook meer agenten heeft opgeleverd. Een versterking van dat effect zou ook kunnen plaatsvinden door de afbouw van de tot nu toe rigide arbeidsvoorwaarden. Ik vraag de minister van Binnenlandse Zaken graag, welke vooruitgang hij concreet heeft geboekt op dat punt.

Wij wagen te betwijfelen of de reorganisatie de basis inderdaad heeft versterkt. Ik zal een van de vele voorbeelden geven. Onlangs kreeg deze Kamer een afschrift van een motie van de gemeente Ter Aar, die 9300 ± dat is bijna 10.000 ± inwoners heeft en 2200 ha groot is. De gemeenteraad vraagt onze aandacht voor het feit dat de ene wijkagent die de gemeente heeft, van 100% wordt teruggebracht naar 70%. Wat moet je je daar nou bij voorstellen? De politie uitgebreid? Een fusie die meer agenten opleverde? Ik volsta met de vraag hoever wij af zijn van de situatie waarin dergelijke gemeenten overgaan tot het aanstellen van een eigen gemeentelijke agent of, voor zover dat vertrouwd klinkt, een eigen gemeentelijke veldwachter.

In dat verband kom ik terug op de rapporten van de commissie-Van Dijk en de Algemene Rekenkamer. Als ik mij goed herinner, was het resultaat onder andere voor de minister van Binnenlandse Zaken aanleiding om te constateren dat, gewenst of niet gewenst, de minister kennelijk niet meer bij het beschikbaar stellen van extra gelden kan bepalen dat dit dan

ook leidt tot meer agenten. Wat, zo is mijn vraag, doen de ministers met dit gegeven in het zicht van de komende evaluatie? De heer Wiegel verwees inzake het beheer terecht naar oude plannen voor een provinciaal beheer. Maar als de minister zijn advies opvolgt en die bureaula induikt, adviseer ik hem, het financiële plaatje dat daar door een veel te duur adviesbureau bij werd gemaakt, direct weg te gooien. Het was gekunsteld en het moest kennelijk duur zijn, omdat een ander politiek argument ontbrak om de provinciale politie af te wijzen. Dat is wat ik mij herinner en als ik het geluid uit de zaal goed hoor, ben ik niet de enige.

Mijn laatste punt betreft het functioneren van de regionale colleges. Mijn fractie is benieuwd naar het antwoord op de vraag op welke wijze de minister de ervaringen gaat inventariseren vanuit de kleinere gemeenten, waarbij het uiteraard primair de vraag is wat voor zo'n evaluatie dan het ijkpunt zou moeten zijn. Ik realiseer mij terdege dat de feitelijke evaluatie nog aanstaande is, maar het zou bij mij op bezwaren stuiten wanneer de minister volstaat met zo'n verwijzing naar de toekomst; ik zeg dit alvast maar. Gezien het karakter van de begrotingsdebatten die in dit huis worden gevoerd moet het mogelijk zijn om ook enige vooruitlopende beschouwingen te wijden aan deze punten. Daarbij merk ik op dat juist de minister van Binnenlandse Zaken, als voormalig woordvoerder in de Tweede Kamer voor de Politiewet, thans bij uitstek de theorie en de praktijk in zichzelf verenigd ziet, hetwelk hem zeer legitimeert om, hoe vooruitlopend ook, zijn visie te geven.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! De kwaliteit van de democratie wordt vooral bepaald door de mate waarin de burger invloed heeft op zijn bestuur en zich vertegenwoordigd weet door degenen die hij in raden, staten en Kamer heeft gekozen. We spreken in ons land van een kloof tussen kiezers en gekozenen. Die blijkt onder meer uit de opkomstcijfers bij verkiezingen, maar ook uit het gegeven dat het parlement op heel essentiële punten regelmatig beslissingen neemt die alleen lijken te worden gedragen door de

meerderheden in de Tweede en Eerste Kamer, terwijl in de maatschappij daarvoor geen enkel draagvlak is. Ik wijs wat dit betreft op bijvoorbeeld de WAO, de Algemene nabestaandenwet en de WULBZ. Er is dus wat mis met onze democratie. Het is dan vreemd dat voor het verkleinen van de kloof tussen burger en politiek gezocht wordt naar verandering van systemen in plaats van verandering van de politiek zelf.

Neem nu de verandering van het kiesstelsel die het kabinet voorstaat, te weten een combinatie van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en een districtenstelsel. Ook verandering van het kiesstelsel zal naar de mening van de SP-fractie de kloof niet verkleinen. Vorige week werd bekend dat ook de Kiesraad het voorstel afwijst. Ook hij denkt niet dat een nieuw kiesstelsel de band tussen kiezers en politici zal verbeteren. Sterker nog: de Kiesraad vindt dat het huidige stelsel genoeg mogelijkheden biedt om de band tussen kiezer en gekozen te versterken of te verbeteren. Die band met hun kiezers moeten de politici zelf aangaan, dat kan een systeem echt niet voor hen doen. Anders stemmen levert immers geen andere politici. Duitsland kent een districtenstelsel, en is daar de kloof tussen burger en politiek kleiner? Volgens mij niet. Daar hebben ze er zelfs een prachtig woord voor: "Politikverdrossenheit". De SP-fractie ziet de voordelen van de voorgestelde veranderingen van het kiesstelsel niet. De nadelen zijn des te duidelijker, zoals de aantasting van de evenredige vertegenwoordiging. Met name de combinatie van een vorm van districtenstelsel en evenredigheidsstelsel zal leiden tot een koude sanering van de kleinere partijen, die juist geen enkel probleem hebben met de binding met hun kiezers, ten gunste van de groten. In het voorstel van het kabinet zouden de kleine partijen in de Tweede Kamer 8 van de 24 zetels verliezen. De voorstellen hebben een ander belangrijk bezwaar. Er komen twee soorten politici. Daarnaast is er het risico van belangenverstrengeling van regionaal gekozenen: een volgende keer willen ze immers weer hoog op die districtslijst. Voorts is het een illusie te menen dat een via het districtenstelsel gekozen vertegenwoordiger van bijvoorbeeld de VVD door een

De Wit

kiezer die bijvoorbeeld op de SP heeft gestemd toch als diens vertegenwoordiger in het parlement wordt gezien. Naast dit alles vraag ik mij met de Kiesraad af of de kiezer zit te wachten op hervorming van het kiesstelsel. Een onderzoek van de universiteit van Amsterdam bevestigt inmiddels dat slechts een kwart van de bevolking met de door het kabinet voorgestelde wijzigingen instemt. Ik geloof hoe langer hoe meer dat het commentaar in de Volkskrant in maart 1993 opgeld gaat doen. Het is een cynisch commentaar dat erop neerkwam, dat de discussie over bestuurlijke hervorming in ons land uiteindelijk alleen als resultaat zal opleveren een dertiende provincie, te weten Rotterdam.

Er is overigens niet alleen een kloof tussen burgers en politiek, maar ook tussen lokale en landelijke politiek. Dit leidt soms tot gespletenheid binnen de partijen doordat lokale politici klagen over wat hun landelijke broeders en zusters doen, en vice versa, bijvoorbeeld over de geringe financiële ruimte die gemeenten hebben. Terecht, want jarenlang is er gekort op het Gemeentefonds en zijn bij decentralisatie-operaties bezuinigingen doorgevoerd, bezuinigingen die de gemeenten vervolgens weer doorgesluisd hebben naar hun burgers via stijgingen van hun gemeentelijke lasten. Vervolgens klagen de landelijke politici weer steen en been dat de gemeentelijke lasten de pan uit rijzen, terwijl ze daar voor een belangrijk deel zelf debet aan zijn. De gemeentelijke lasten en heffingen zijn ten opzichte van 1990 volgens CBS-cijfers met maar liefst 65% gestegen. De verschillen tussen gemeenten beginnen onacceptabele proporties aan te nemen. Vorige jaar nog kwam de FNV naar buiten met een onderzoek waaruit blijkt dat de koopkracht van mensen met een minimuminkomen sterk bepaald wordt door de gemeente waar men woont. De vraag is wat de minister vindt van deze sterke stijging en wat hij vindt van de ontstane ongelijkheid.

Terug naar de democratie. De discussie over bestuurlijke vernieuwing, ooit begonnen om met name de kloof te dichten, is verzand in het zoeken naar technische oplossingen om te komen tot de juiste schaal van provincies en gemeenten. Dit kabinet lijkt meer te voelen voor drie

duidelijke bestuurslagen en voor gemeentelijke herindeling. De SP-fractie is geen voorstander van grootscheepse gemeentelijke herindelingen. Gemeentelijke herindeling op vrijwillige basis en met draagvlak onder de bevolking ter wille van bijvoorbeeld verhoging van efficiëntie of andere praktische overwegingen is op zich prima. Het recentelijk gepubliceerde onderzoek over de gemeentelijke herindeling in Groningen pleit in navolging van andere onderzoeken niet erg voor herindeling. Prof. Herweijer noemt de gevolgen van de herindeling in Groningen zelfs onthutsend. Op drie belangrijke punten, te weten de betrokkenheid van de burgers bij de plaatselijke politiek, de prestaties bij het ontwikkelen van beleid en de financiële positie leggen de geherindeelde gemeenten het af tegen de niet-geherindeelde. Gemeentelijke herindeling vergroot op die manier zelfs de kloof tussen burgers en bestuur. Vooral de door centrumgemeenten inmiddels zo gewenste herindeling krijgt zo langzamerhand de trekken van het aloude "landjepik-spel". Vaak wordt tegenstanders van gemeentelijke herindeling verweten conservatief te zijn, dat ze zich te veel baseren op sentimenten. Als dit al zo is wat is daar dan mis mee? Het wekt de indruk dat burgers per definitie niet goed kunnen oordelen over de belangen van hun stad. De mate waarin burgers zich betrokken voelen bij hun gemeenschap, mag mijns inziens wel degelijk een rol spelen. Sterker nog: het is juist heel goed als men deze betrokkenheid voelt. De ervaring met herindelingen tot nu toe wijst uit dat de burger juist teleurgesteld is in de politiek die geen oog heeft voor de specifieke belangen van de betrokken stad of het betrokken gebied en ook nog vaak verdeeldheid laat zien tussen lokale en landelijke politieke partijen over de wenselijkheid van herindeling. De SP-fractie vindt daarom dat de burgers bij plannen voor herindeling in een vroegtijdig stadium betrokken moeten worden. Een referendum kan daarbij een geschikt middel zijn om de burger erbij betrekken. Als lokale en landelijke politici een herindeling noodzakelijk vinden en in het belang van de bevolking, moeten zij dit ook aan de bevolking duidelijk kunnen maken.

Nadat het kabinet een aantal staatsrechtelijke vernieuwingen had aangenomen, verklaarde staatssecretaris Kohnstamm, taartjes uitdelend aan de verzamelde journalisten, dat elke verandering winst is. Mijns inziens is niet elke verandering altijd winst. Verandering is ook niet altijd verslechtering, hoewel dit kabinet wel heel vaak het slechte voorbeeld geeft. Maar de basis voor de verandering is het draagvlak onder de bevolking. De bestuurders zijn er immers voor de burger en niet andersom. Indien regering en parlement dit nu eens als uitgangspunt zouden nemen, dan zou dat de belangrijkste bijdrage zijn aan het herstel van de kloof en dus van de democratie.

De **voorzitter**: Het antwoord van de regering en de re- en dupliek zullen volgen na de afwerking van de rest van onze agenda. Naar het zich thans laat aanzien, zal dat omstreeks half tien vanavond of iets later zijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de Planologische kernbeslissing: partiële herziening tweede Structuurschema verkeer en vervoer (23661, nrs. 4 en 5).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Baarda** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De voorliggende partiële herziening van het SVV-II behelst het opnemen van een spoorverbinding tussen de Betuweroute en de grensovergang bij Oldenzaal, de noordoostelijke verbinding, in dit structuurschema. Dit is nodig om het volgen van een tracé wetprocedure voor die noordoostelijke verbinding mogelijk te maken. Uit de thans beschikbare gegevens blijkt dat deze verbinding van belangrijke betekenis is voor de Betuweroute. Op blz. 10 van de memorie van antwoord wordt immers vermeld, dat volgens de PKB-prognose 40% van het vervoervolume dat over de Betuweroute plaats zal vinden via de noordoostelijke verbinding wordt geleid.