

Vergaderjaar 2000–2001

**26 806**

## **Vertrouwen in de verantwoordelijkheid Integriteit van het openbaar bestuur Management- en personeelsontwikkeling Rijksdienst**

**Nr. 6**

### **VERSLAG VAN EEN NOTAOVERLEG**

Vastgesteld 8 november 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft op 6 november 2000 overleg gevoerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid (26 806)**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
De Gier

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD) en De Swart (VVD).  
Plv. leden: Rouvoet (RPF/GPV), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD) en Nicolai (VVD).



# Stenografisch verslag van een notaoverleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Maandag 6 november 2000

Aanvang 10.15 uur

## Voorzitter: De Cloe

Aanwezig zijn 8 leden der Kamer, te weten:

Schutte, Rehwinkel, Te Veldhuis, Scheltema-de Nie, Balkenende, Van den Berg, Van Gent en De Cloe,

en de heer De Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aan de orde is de behandeling van:

- de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" (26806);
- de brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, over ministeriële verantwoordelijkheid (26200-III, nr. 12);
- de brief van de commissie Rijksuitgaven d.d. 30 mei 2000 inzake vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk (27066, nrs. 1 en 2) (BZK-00-553) (overeenkomstig besluit van commissie in de procedurevergadering van 15 juni 2000);
- de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 15 september 2000 inzake het ROB-advies "Helder als glas, pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept" (26806, nr. 4).

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Enige jaren nadat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet werd opgenomen, vroeg Thorbecke als grondlegger van die Grondwet zich af wat die verantwoordelijkheid betekent. Ik citeer zijn antwoord: Zij zal altijd in die mate meer betekenen

als de kracht van de volksvertegenwoordiging groter is en van wien hangt het af die kracht te tonen? Het is de vertegenwoordiging zelve die er meesteres van is. Tot zover Thorbecke. Ik beschouw het vandaag daarom vooral als een teken van kracht dat de volksvertegenwoordiging in dit notaoverleg over de ministeriële verantwoordelijkheid debatteert.

Het is belangrijk om te beseffen dat niet alleen de directe aanleiding voor de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid, de parlementaire enquête vliegcrash Bijlmermeer, leidde tot dit debat. Gedurende de afgelopen jaren kwam het onderwerp vaker ter sprake, onder meer naar aanleiding van het boek De sorry-democratie, onder redactie van Ed van Thijn. Ook lekte een vertrouwelijke interne notitie uit van de pas vertrokken secretaris-generaal van Algemene Zaken, de heer Geelhoed. Ik citeer hem: Om te voorkomen dat het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid zo wordt opgerekt dat uitvoeringsincidenten onmiddellijk aanleiding geven tot pseudo-vertrouwenskwesatie, is een scherpe afbakening van de politieke verantwoordelijkheid en de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering wenselijk. In het essay "Op zoek naar samenhang en richting" van oud-minister Peper werd tegen de achtergrond van een aantal overwegingen met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid gesteld dat de conclusie is van praktisch elke exercitie op dit punt dat de formele ministeriële verantwoordelijkheid feitelijk niet of niet geheel kan worden waargemaakt en in toenemende mate fictief is. "Fictief", dat is een kwalificatie die wij ook al eerder tegen kwamen.

De basis voor dit notaoverleg is de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid", die nog onder minister Peper is verschenen en die nu door de nieuwe minister wordt verdedigd. De ministeriële verantwoordelijkheid is sinds het tijdperk-Thorbecke steeds het middelpunt geweest van actuele ontwikkelingen. De vertrouwensregel kent een dynamische, politieke invulling. Zo ontstaan telkens discussies over de strekking en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Soms betreffen die discussies incidenten. Andere keren komen zeer fundamentele problemen aan het licht, zoals de steeds groter wordende macht van de overheidsbureaucratie. Deze kan tot ingrijpende beslissingen van ambtenaren leiden, waarvan de verantwoordelijke bewindspersoon soms niet op de hoogte is of kan zijn.

De fractie van de Partij van de Arbeid is van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid een essentieel onderdeel is van ons democratisch bestel. Zij is van groot belang voor een goede uitvoering van de taken van de Staten-Generaal. Wat ons betreft moet worden voorkomen dat de ministeriële verantwoordelijkheid verwatert en dat de mogelijkheden om zich eraan te onttrekken groter worden. De interne notitie van secretaris-generaal Geelhoed, het essay van minister Peper en de nota van het kabinet hebben alle een bijdrage willen leveren aan het wegnemen van onzekerheid over de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik denk dat deze pogingen moeten worden gewaardeerd. Ferm staat geformuleerd in artikel 42, lid 2, van de Grondwet: "De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk." Wie

denkt dat dit een oer-Hollands beginsel is, heeft het mis. De ministeriële verantwoordelijkheid werd in 1840 in onze Grondwet opgenomen, toen nog in strafrechtelijke vorm, nadat hier al decennia van Belgische zijde op was aangedrongen. De Engelsen werden hierbij als voorbeeld genomen.

De ministeriële verantwoordelijkheid die wij in Nederland kennen, heeft meerdere aspecten. In de discussies worden de verantwoordelijkheid en vooral de verwijtbaarheid telkens op één hoop gegooid. Dat leidt tot verwarrende denkfouten. Ik zie drie elementen bij de ministeriële verantwoordelijkheid, die ik stuk voor stuk wil behandelen.

Het eerste element betreft het dragen van verantwoordelijkheid. Elk van de ministers is verantwoordelijk voor het eigen doen en laten. Daar moet allereerst het vervullen van de specifiek opgedragen taak onder worden verstaan, maar het besluiten in de ministerraad kan hier ook onder worden gerekend. Voor een beslissing van de ministerraad, maar vanzelfsprekend niet voor de beraadslagingen die hieraan voorafgaan in de raad, is elke minister op gelijke wijze verantwoordelijk. Verantwoordelijkheid wordt ook gedragen voor allen die onder de minister werkzaam zijn. Het ambtelijk handelen wordt immers politiek afgedekt. Verder zijn de ministers verantwoordelijk voor het doen en laten van het staatshoofd en in afgeleide zin voor de overige leden van het Koninklijk Huis.

Staatsrechtelijk staat op deze manier volkomen vast wie waarvoor politiek verantwoordelijk is. Mijn fractie wil hier geen wijziging in aanbrengen. Ik maak bezwaar tegen de kop van een persbericht van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, die luidde dat de ministeriële verantwoordelijkheid beperkter kan. Inmiddels heeft de voorzitter van de WRR, de heer Scheltema, de opvattingen van de raad uitgewerkt in een artikel dat zojuist in het Nederlands Juristenblad is verschenen. Hij herhaalt in dat artikel het voorstel dat in het eerdere WRR-rapport terug te vinden was, namelijk voor een kwaliteitskamer voor de publieke dienst.

Eerlijk gezegd ben ik in eerste instantie geschrokken van de zin in het artikel dat men moet constateren dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de huidige vorm een

ongeschikt middel is om tot een goede controle van de ambtelijke organisatie te komen. Een andere zin is dat met het voorstel van de kwaliteitskamer niet zozeer afbreuk wordt gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Met het voorstel voor een kwaliteitskamer wordt het voor de overheid nodige stelsel van kwaliteitszorg ingepast in het staatsrechtelijke systeem. Het lijkt mij dat het uiteindelijke resultaat daarvan een versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid is. Ik kom op die interessante gedachte van een kwaliteitskamer voor de publieke dienst dan ook nog terug. Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid hoort dus wat ons betreft te staan als een huis. Met genoegen hebben wij geconstateerd dat het kabinet de inhoud en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Staten-Generaal in de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid niet ter discussie stelt.

Dan kom ik bij het tweede aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid en dat is het aspect van het afleggen van verantwoording. Interessant is in dat verband vooral artikel 68 van de Grondwet. Dit bevat de inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen aan de Staten-Generaal. De grenzen van die inlichtingenplicht zijn veel minder helder dan die van de ministeriële verantwoordelijkheid. Allereerst staat al in dat grondwetsartikel vermeld dat slechts inlichtingen hoeven te worden gegeven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat. De discussies die in het verleden zijn gevoerd over het begrip "belang van de Staat" zijn bekend. Daarnaast beperkt artikel 68 zich tot het desgevraagd verstrekken van inlichtingen, namelijk wanneer een of meer leden van de Staten-Generaal daarom verzoeken. Dat leidt tot de vraag of ongevraagd geen verantwoording hoeft te worden afgelegd. Ik hoor daarover graag de opvatting van de minister.

Het is in dat verband interessant om kennis te nemen van de opvattingen van Polak, die hij al in 1979 in een artikel in het tijdschrift Bestuurswetenschappen heeft neergelegd. Polak meende dat met het slechts geven van gevraagde inlichtingen niet kan worden volstaan. Volgens hem moeten bewindspersonen hun beleid ter discussie stellen, verklaren en verdedigen. In de literatuur is bij die

opvatting van Polak aangesloten. Al kan in die Grondwet geen ruim geformuleerde verantwoordingsplicht worden teruggevonden, een ministeriële verantwoordelijkheid die slechts met zich brengt dat moet worden geantwoord op specifieke vragen van Kamerleden, doet volgens mij geen recht aan de staatkundige werkelijkheid.

De fractie van de Partij van de Arbeid meent dan ook dat bewindslieden voortdurend bereid moeten zijn om verantwoording af te leggen en dat afleggen van verantwoording mogelijk moeten maken. Waarden en normen achter de politiek moeten zichtbaar gemaakt worden, moeten ontwikkeld, gearticuleerd en uitgedragen worden. Ik meen dat de Raad voor het openbaar bestuur daarop duidt met zijn burgergericht kwaliteitsconcept. Dat concept betreft een aantal vereisten dat voor een goede vervulling van de verschillende functies van de overheid noodzakelijk is. Voor burgergerichte kwaliteit is een overheid nodig die duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar handelt. Stevig en helder moet worden ingezet op de naleving van in beleid vertaalde waarden en normen. Monitoring speelt dan een belangrijke rol. De invoering van een derde woensdag in mei draagt bijvoorbeeld bij aan het inzichtelijker maken van beleidsprestaties.

De moderne politicus is in onze ogen dus een politicus die aanschouwelijk is. Hij heeft een visie. Hij weet waar hij naartoe wil. Mijn fractievoorzitter zei het in de Volkskrant van 25 augustus 1999 als volgt: het is aan bestuurders en volksvertegenwoordigers om de samenleving de maatstaf aan te reiken. Zich verantwoorden voor prestaties hoort daar naar mijn mening bij. Toezicht maakt prestatieverantwoording bijvoorbeeld mogelijk. Uit de kabinetsnota Vertrouwen in verantwoordelijkheid blijkt dat eerst stappen zijn gezet ter verbetering van het toezicht op de beleidsuitvoering. Ik vraag het kabinet de Kamer een concreet stappenplan aan te bieden voor de verdere kabinetsperiode. In het zojuist al door mij genoemde pas verschenen artikel van prof. Scheltema, de voorzitter van de WRR, staat: als sluitstuk voor een goede verantwoording is een vorm van onafhankelijke toetsing nodig; het mag niet zo zijn dat de organisa-

tie de enige beoordelaar en toetser is van het eigen functioneren.

Ik denk dat de heer Scheltema hiermee de spijker op zijn kop slaat. Juist als je de ministeriële verantwoordelijkheid centraal stelt en de controle die daarop door het parlement wordt uitgeoefend, is het naar ons inzicht van het grootste belang om je open te stellen voor een externe beoordeling van het ambtelijk optreden. De kwaliteitskamer voor de publieke dienst zou moeten beoordelen of het stelsel van kwaliteitszorg dat een overheidsdienst heeft ontwikkeld tot een voldoende inzicht in de prestaties van de betrokken dienst leidt en tot een goede verantwoording daarvan. In het algemeen is een onafhankelijke beoordeling vereist bij organisaties waarin professionaliteit een belangrijke rol speelt. In de publieke sector klemt naar ons inzicht de behoefte naar een onafhankelijk oordeel nog sterker.

Er kunnen naar het oordeel van de WRR aanbevelingen door de kwaliteitskamer worden gedaan. De beslissing over verbeteringen blijft bij de leiding van de organisatie, bij de minister, liggen. De minister kan zich, met een kwaliteitskamer, naar het oordeel van de WRR veel beter dan nu een oordeel vormen over de kwaliteit van zijn organisatie. Hij hoeft minder op incidenten en persoonlijke indrukken af te gaan, maar kan terugvallen op een meer systematische beoordeling van zijn diensten. Dat versterkt zijn mogelijkheden om tijdelijk maatregelen te nemen als een dienst niet goed presteert of als niet de goede prioriteiten worden gesteld. Tegelijkertijd zal ook het parlement over een beter inzicht gaan beschikken in het functioneren van de ambtelijke dienst. Naar ons oordeel zal de kwaliteitskamer voor de publieke dienst onderdeel moeten gaan uitmaken van het door ons zojuist gevraagde stappenplan ten aanzien van de komende jaren. Ik hoor graag van de minister of hij daartoe bereid is.

Ik meen hiermee een duidelijk andere insteek te kiezen dan in het rapport Vertrouwen in onafhankelijkheid, dat de vorige week aan de minister is aangeboden. Volgens een commissie onder leiding van secretaris-generaal Borghouts van het ministerie van Justitie is de transparantie van het openbaar bestuur gediend bij een scheiding

tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidstoezicht. Op grond van die scheiding zou het toezicht op de uitvoering van het overheidsbeleid dienen te worden uitgeoefend, zonder directe beïnvloeding door een minister. Het toezicht moet naar de mening van de commissie zo veel mogelijk buiten de ministeries plaatsvinden. Dan is inderdaad sprake van een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dit is mij niet geheel duidelijk. Als de voorzitter van de WRR een kwaliteitskamer introduceert, doelt hij daarmee op het uitoefenen van toezicht en het rapporteren daarover. Vervolgens is het aan de minister om te kijken wat hij ermee doet. Het rapport-Borghouts gaat volgens mij in dezelfde richting. Het kan zijn dat ik het verkeerd heb begrepen.

Volgens mij dringt ook dat rapport aan op onafhankelijk toezicht. Dat houdt niet in dat de eventuele sanctienering op het geconstateerde door datzelfde toezichtorgaan moet plaatsvinden. Wat is de indruk van de heer Rehwinkel? Wat vindt de minister hiervan?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): In het rapport van de WRR wordt terecht gesteld dat er een externe beoordeling moet plaatsvinden als het gaat om het toezicht op de beleidsuitvoering. De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft echter bij de leiding van de organisatie berusten. Zo staat het ook uitdrukkelijk in het artikel van de heer Scheltema. Dat juich ik toe. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt in die zin niet beperkt. Voor het toezicht op de beleidsuitvoering blijft er ministeriële verantwoordelijkheid bestaan. In het rapport van de commissie-Borghouts speelt het onderscheid tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidstoezicht een cruciale rol. De commissie-Borghouts zegt zeer nadrukkelijk dat het toezicht op de uitvoering van het overheidsbeleid moet worden uitgeoefend zonder een directe beïnvloeding van de minister. Met andere woorden: daar moet volgens deze commissie juist niet meer de ministeriële verantwoordelijkheid overeind blijven. Dat zou ik geen goede zaak vinden.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik sluit

mij aan bij de interpretatie van de heer Rehwinkel op dit punt. De ministeriële verantwoordelijkheid mag natuurlijk nooit weggepoetst worden, door niemand. Nu de heer Rehwinkel verder zo'n sterk pleidooi houdt voor een kwaliteitskamer voor de publieke dienst, vraag ik hem hoe hij de relatie ziet met de ontwikkeling van kwaliteitshandvesten. Die ontwikkeling gaat daaraan vooraf. In zulke handvesten zou per overheid omschreven moeten worden welke prestaties men wil of moet leveren, en vervolgens kan door de Kamer, maar ook door bijvoorbeeld de media of het publiek, worden beoordeeld of aan de kwaliteitsnormen uit de handvesten wordt voldaan. Wat is dan nog de toegevoegde waarde van een kwaliteitskamer? Gaat die kamer dan de handvesten monitoren of beoordelen?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het een sluit het ander niet uit. Ik heb begrepen dat de bedoeling van de WRR met een kwaliteitskamer vooral is, dat wordt nagegaan in hoeverre overheidsorganisaties hun stelsel van toezicht op de uitvoering goed op orde hebben. Tot de conclusie dat het goed op orde is, kan men bijvoorbeeld komen als er kwaliteitshandvesten zijn. Men kan ook komen tot aanbevelingen om het beter te laten worden en de uitvoering van die aanbevelingen zou onder de ministeriële verantwoordelijkheid moeten vallen. Kortom: het een sluit het ander niet uit. De taak van de kwaliteitskamer is vooral om te bezien of men voldoende arrangementen heeft getroffen voor een goede beoordeling van het overheidsoptreden, en om aanvullend suggesties te doen. Met de kwaliteitskamer wordt ook een extern element in de beoordeling toegevoegd en dat lijkt mij van belang. Dat mag overigens natuurlijk absoluut niet leiden tot overheidsorganisaties die maar afwachten tot ze worden aangesproken. Van overheidsorganisaties mag juist worden verwacht dat zij zélf tot voldoende arrangementen komen.

Minister **De Vries**: Waarom zou de Tweede Kamer niet die kwaliteitskamer kunnen zijn?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat is niet uitgesloten, maar ik denk dat het ten behoeve van de minister als

politiek verantwoordelijke en ten behoeve van de Tweede Kamer goed zou zijn, als ook buiten het openbaar bestuur – de Tweede Kamer maakt immers deel uit van het openbaar bestuur ...

Minister **De Vries**: Nee, u maakt deel uit van de overheid, maar niet noodzakelijkerwijs van het openbaar bestuur.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Daar zou nog een discussie over te voeren zijn, maar dat zou vooral een semantische kwestie worden. Ook elders, bijvoorbeeld bij het hoger onderwijs, kennen wij eenzelfde systeem van kwaliteitsbeoordeling. De Kamer moet zeker goed toezicht uitoefenen op de controle, maar vanuit de kwaliteitskamer kunnen ook suggesties aan de Kamer worden gedaan. Het cruciale punt in het WRR-rapport is dat ook buiten het openbaar bestuur, zo men wil buiten de overheid, een onafhankelijk oordeel wordt gevormd.

De **voorzitter**: Ik verzoek de heer Rehwinkel wel om bij de beantwoording van interrupties niet te veel in herhaling te vervallen. Hij had het al heel helder uitgelegd.

De heer **Balkenende** (CDA): Vindt de heer Rehwinkel dat de top van de ambtelijke organisatie (de minister) dan wel de Kamer een initiërende rol moet spelen als het gaat om het instellen van een kwaliteitskamer?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik zou het waarderen als de minister daartoe het initiatief nam, maar hij moet er dan natuurlijk wel de zin van inzien. Op het eerste gezicht is dat nog niet helemaal het geval, maar wie weet wat deze dag ons nog zal brengen! Uiteraard kan het parlement zelf ook initiatieven nemen en ik meen dat het WRR-rapport daar goede argumenten voor biedt. Voorzitter! Ik keer terug naar het rapport van de commissie-Borghouts. Wij menen dat een goede beoordeling van het ambtelijk optreden ten behoeve van belanghebbenden en gebruikers door de overheid zelf moet plaatsvinden, eventueel met behulp van de door mij bedoelde kwaliteitskamer. Wil de minister een eerste reactie geven op het rapport "Vertrouwen in onafhankelijkheid" van de commissie-Borghouts? De titel van het rapport

is in ieder geval heel treffend gekozen. Er is sprake van een keuze tussen vertrouwen in (ministeriële) verantwoordelijkheid en vertrouwen in onafhankelijkheid. Het mag duidelijk zijn: de PvdA-fractie kiest voor de optie "vertrouwen in verantwoordelijkheid". Thorbecke mag aanvankelijk weinig voor het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid hebben gevoeld, hij wist goed hoe het gestalte moest krijgen toen het eenmaal was ingevoerd. In 1852 zei hij in de Tweede Kamer: "Mijne Heren, ik meen dat wanneer aan een Minister inlichtingen worden gevraagd, de Minister geene voorwendsels of uitvluchten moet zoeken.(...) De Minister moet niet ontduiken, maar tegemoet komen Hij moet, mijns inziens, niet blijven beneden hetgeen men verlangt; hij moet, integendeel, voor het geval dat men zich met zijne opheldering niet voldaan achtte, meer aanbieden." Daar draait het om, zeker in deze tijd van "vergruizing van de overheid", een term die ik ontleen aan het essay van de heer Peper. In een tijd waarin maatschappelijke en bestuurlijke betrekkingen zeer ingewikkeld zijn geworden, kunnen de ministers niet hun handen in de lucht steken en zeggen: daar ga ik niet over.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Ik ben het helemaal met de heer Rehwinkel eens, maar vindt hij dat er in de praktijk van vandaag voldoende openheid is en de Kamer voldoende serieus wordt genomen als zij vragen stelt? Ik heb nogal eens de indruk dat wij met een kluitje in het riet worden gestuurd.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik kan mij voorstellen dat mevrouw Van Gent af en toe het gevoel heeft met een kluitje in het riet te worden gestuurd. Als je heel veel vragen stelt, wordt de kracht van het instrument wat minder. Ook hier ligt de kracht vooral in de zelfbeperking. Als het parlement een minister ergens op aanspreekt, mag van hem worden verwacht dat hij geen minimaal antwoord geeft. Van bewindslieden mag worden verwacht dat zij voluit voor hun beleid staan en dat zij hun beleid als het ware "verkopen".

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): De heer Rehwinkel zegt zelf al: "mag worden verwacht". Vindt hij dat de

bewindslieden aan die verwachtingen voldoen of vindt hij dat het beter kan? Ook als de Kamer zich beperkingen oplegt, moet aan de verwachtingen worden voldaan. Dat was de essentie van mijn vraag.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het kan absoluut beter. Die neiging tot wegduiken zie je wel degelijk. Niet alleen de ministers moeten daarop worden aangesproken; het parlement zou ook de hand in eigen boezem moeten steken. Het kan beter als het bijvoorbeeld gaat om taken als privatisering. Het is een misverstand om te denken dat de overheid niet aan te spreken is op taken die zij niet zelf uitvoert. Ik noem de privatisering. Bij privatisering blijft de ministeriële verantwoordelijkheid voor de algemene kaders bestaan en moet er toezicht op de uitvoering zijn. Rapportages horen onderwerp te zijn van een parlementair debat. In de regeringsnota lezen wij: "Het systeem van de democratische rechtsstaat impliceert dat een minister verantwoording aflegt jegens democratisch gekozen organen over de beleidsdaden die onder zijn of haar verantwoordelijkheid worden verricht." Dat lijkt ons te beknopt geformuleerd. Er moet niet slechts verslag worden gedaan van verrichte beleidsdaden, maar zeker van belang is dat wordt geïnventariseerd waar juist beleid moet worden ontwikkeld. Dat is die ruime opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Wij raken hier de kern van de rol van de overheid. Stel, dat je de Staatsdrukkerij hebt geprivatiseerd. Dan moet ik er toch niet aan denken dat wij de minister die vroeger over de SDU ging, hier in de Kamer ter verantwoording roepen over het beleid dat de geprivatiseerde SDU gaat voeren. Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Dan stelt privatisering in de praktijk geen bal voor.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het cruciale zit in de woorden "taak van de overheid". Als wij iets als een taak van de overheid beschouwen, dan kan iets worden geprivatiseerd, maar dat betekent niet dat wij er vervolgens vanaf zijn. Als wij met elkaar tot de conclusie komen dat er geen taak van de overheid is, en er om die reden privatisering plaatsvindt, dan mag de overheid zich

verontschuldigd achten. Als wij iets als een taak van de overheid beschouwen – en daarbij kan wel degelijk privatisering plaatsvinden – dan is het niet goed dat de overheid denkt: nu hoeven wij ons niet meer verantwoordelijk te achten, onze rol is uitgespeeld. Die rol kan bij privatisering wel degelijk blijven bestaan in de zin van het goed uitoefenen van toezicht. Dat is het cruciale: als iets als een taak van de overheid wordt beschouwd, kan privatisering plaatsvinden en mag de rol van de overheid niet zijn uitgespeeld.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik ga uit van het beginsel dat er alleen verantwoordelijkheid bestaat, als je bevoegdheden hebt. Als je die hebt overgedragen aan de markt, dan ben je niet meer verantwoordelijk. Zo kom je op een zeer diffuse benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik meen dat het niet de goede is.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat mag uw opvatting zijn. Het is onze opvatting dat er privatisering kan plaatsvinden, ook al wordt gezegd: hier is sprake van een overheidsverantwoordelijkheid. Die houdt in, dat de overheid haar verantwoordelijkheid blijft dragen op afstand. Er zijn nog andere vormen mogelijk. Men kent de discussie over zelfstandige bestuursorganen. Daarvan hebben wij gezegd dat het er minder moeten worden na het kritische rapport van de Rekenkamer. Je kunt kiezen voor de vorm van een agentschap. Bij privatisering kan sprake zijn van een overheidsverantwoordelijkheid. Er zijn concrete voorbeelden te geven waaruit blijkt dat de rol van de overheid niet is uitgespeeld.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik kan de opvatting van de heer Rehwinkel plaatsen vanuit de traditie van de functionele decentralisatie in sociaal-democratische kring. De redenering is vaak dat de overheid gelegitimeerd is om op te treden omdat er ook sprake is van democratische legitimatie. Dit kan bijna uitmonden in een onbegrensdheid van zaken. Ik sluit enigszins aan op de vraag van de heer Te Veldhuis. Waar liggen voor de heer Rehwinkel de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid? Ik ben van mening dat die verantwoordelijkheid

in principe onbegrensd is, voorzover er sprake is van taken en bevoegdheden van de minister. De minister kan ook worden aangesproken op het nalaten van handelen. Dit alles hoort binnen het idee over de ministeriële verantwoordelijkheid, maar de zaak houdt op als de bevoegdheden en de taken aan anderen zijn overgedragen. Dan is er een begrenzing. Men heeft de verantwoordelijkheid voor zijn bevoegdheid, maar verder zit er een bepaalde rem op. Waar legt de heer Rehwinkel de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb dat al aangegeven: dat is het punt waarop je voor jezelf tot de conclusie komt dat er geen overheidsverantwoordelijkheid meer is. Deze vraag moet beantwoord worden op het moment waarop wordt geprivatiseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of men algemene kaders wil stellen. Wil men op een bepaalde manier toezicht uitoefenen op wat nu in geprivatiseerde vorm tot stand wordt gebracht? Wanneer taken op verdere afstand worden gezet – waarbij gekozen kan worden voor privatisering – moet je je afvragen waar je een taak voor de overheid ziet, waar algemene kaders moeten worden gesteld en waarover je, als overheid, geïnformeerd wilt blijven in de verdere toekomst.

De heer **Balkenende** (CDA): Op het moment waarop je gaat privatiseren en afspraken maakt, bepaal je de grenzen voor de verantwoordelijkheid.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ja, en dat is een moment van groot belang. Ik heb het gevoel dat wij daarmee in het verleden iets te gemakkelijk zijn omgesprongen. Er zijn te gemakkelijk privatiseringsoperaties in gang gezet waarbij later de vraag rees of toch een overheidsverantwoordelijkheid was blijven bestaan waaraan vorm, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hadden moeten worden gegeven.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Misschien kan de heer Rehwinkel voorbeelden geven van zaken waarmee te gemakkelijk is omgegaan? Wanneer privatisering of verzelfstandiging mislukt, mag politiek gezien degene die dit in gang heeft gezet daarop worden aangesproken. Bedoelt de heer Rehwinkel

dit ook of denken wij daar verschillend over?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Een voorbeeld is de elektriciteitssector waarbij men te maken kreeg met de vraag wat de rol van de overheid daarbij moet zijn. Als privatisering mislukt, kan de overheid daarop worden aangesproken als er sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid. Als iets op grote afstand van de overheid wordt geplaatst omdat die daar geen verantwoordelijkheid meer voor draagt, hoeft deze zich natuurlijk ook niet verantwoordelijk te blijven voelen als privatisering mislukt. Dat is de begrenzing die ik in de formulering van mevrouw Van Gent moet aanbrenge.

Wij menen dat een open ambtelijke houding van belang is bij het afleggen van verantwoordelijkheid. Wij maken ons dan ook enige zorgen over de uitwerking van de onlangs opnieuw vastgestelde richtlijnen voor externe contacten met ambtenaren. De minister-president heeft ons verzekerd dat die richtlijnen geen aanscherping beoogden. Ik hoor echter toch teveel dat collega's met puur feitelijke vragen op volstrekt terughoudende ambtenaren stuiten. Zo moet wat ons betreft het contact tussen ministeries en Staten-Generaal niet zijn. Hoe oordeelt de minister over het afleggen van verantwoording door verschaffen van informatie via ambtenaren? En hoe oordeelt hij over ambtenaren die zelf contacten leggen, die interactief hun beleid formuleren en bijstellen? Is de minister bereid om ook bij andere ministeries aan te dringen op een open ambtelijke houding? In het verleden is wel een zelfstandige verantwoordingsplicht van ambtenaren tegenover de Staten-Generaal bepleit, juist omdat de ministeriële verantwoordelijkheid een fictie zou zijn geworden. Ik zei reeds dat die constatering niet van de heer Peper is maar van ver voor zijn tijd. Tegen zo'n zelfstandige verantwoordingsplicht moet naar mijn mening bezwaar worden gemaakt. Een zelfstandige positie van ambtenaren ten opzichte van het parlement leidt tot een verwatering van de ministeriële verantwoordelijkheid en dat wilden wij nu juist vermijden. Natuurlijk kennen wij de situatie waarin ambtenaren in de gelegenheid worden gesteld om inlichtingen te verschaffen. Dat

gebeurt ook in overleggen tussen de Kamer en bewindspersonen. Het kan het functioneren van het parlement ten goede komen om met iemand van gedachten te wisselen die technisch van de hoed en de rand weet, hoezeer wij ons vandaag ook verheugen op het debat met deze minister.

De tijdelijke commissie uitzendingen – de commissie-Bakker – heeft aanbevolen dat de Kamer vaker gebruikmaakt van de mogelijkheid om ambtenaren maar ook militairen al dan niet in het openbaar te horen voorafgaand en tijdens vredesoperaties. De desbetreffende bewindspersoon zou daarvoor in beginsel de ruimte moeten geven. Bekend is ook dat er inmiddels een hoorzitting heeft plaatsgevonden over de uitzending van militairen naar Ethiopië en Eritrea. Laten wij daarom niet dogmatisch zijn. Dat directe contact tussen Kamerleden en ambtenaren moet mogelijk zijn en wat ons betreft zelfs vaker plaatsvinden, maar altijd met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid, dus geen zelfstandige verantwoordingsplicht van ambtenaren.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ook hier proef ik weer een zekere verwatering en in ieder geval een weglopen van de rechtlijnigheid. U zegt dat ambtenaren interactief bezig moeten zijn. Mijnheer Sveder van Wijnbergen publiceert over dingen die niet het beleid van de minister van Economische Zaken zijn en zo kunnen wij misschien nog meer voorbeelden noemen. Wat wilt u nu echt? De commissie-Meijer die de Bijlmerramp heeft onderzocht, heeft ook geadviseerd rechtstreekse contacten tussen Kamerleden en ambtenaren te laten plaatsvinden; aanbeveling nr. 22. Dat heeft de Kamer toen afgewezen. Dat is rechtlijnig. Maar ik proef nu dat u toch aan de ene kant wel ruimte wil geven en aan de andere kant weer niet. De minister blijft verantwoordelijk voor alles wat de ambtenaren doen, maar u wilt die ambtenaren toch ruimte geven. Volgens mij kan dat geweldig botsen en dan is er maar één de klos: de minister. Dan kun je toch veel beter rechtlijnig blijven. Wat geeft u nu reden om uw aanvankelijk heldere standpunt weer te verwateren?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Uw rechtlijnigheid houdt geloof ik in dat

u ambtenaren geen ruimte wilt geven en dat zou ik een slechte zaak vinden. Ik ken inderdaad die aanbeveling van de commissie-Meijer. Ik geloof dat in dát debat het element van de ministeriële verantwoordelijkheid veel meer op de achtergrond dreigde te raken. Ik vind het cruciaal dat er met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid niet al te krampachtig wordt gedaan over het contact bijvoorbeeld tussen Kamer en ambtenaren. Wij kennen natuurlijk de voorbeelden waarin in algemeen overleg een ambtenaar in de gelegenheid wordt gesteld om het een en ander uit te leggen. Dat kan heel zinvol zijn. Ik vind het eerlijk gezegd zinvoller dan een minister die blaadjes papier voorleest, niet meer wetend waar het allemaal precies over gaat, hetgeen wij ook wel meemaken. Het kan soms echt van belang zijn om de ambtenaar zelf aan het woord te laten. Het is soms goed om, bijvoorbeeld tijdens hoorzittingen, van ambtenaren en ook militairen te kunnen vernemen hoe men tegen iets aankijkt met de specifieke deskundigheid die men heeft. Dat moet absoluut niet leiden tot verwatering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Nee, het kan deze zelfs verscherpen, doordat ook een goede controle door de Staten-Generaal kan worden uitgeoefend. Een minister kan dan beter worden aangesproken op het beleid waar hij voor staat. Het is absoluut geen verwatering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik ben tegen de krampachtigheid, die ik ook bij de heer Te Veldhuis proef, dat ambtenaren geen ruimte mogen hebben.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat de heer Rehwinkel zijn betoog vervolgt.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Maar ik word wel aangesproken.

De **voorzitter**: Daar kunt in uw eigen termijn desgewenst op ingaan.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik kom op het derde aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid, het sanctioneren ervan. Pas dan kunnen vragen van verwijtbaarheid aan de orde zijn. Het voor vandaag geagendeerde rapport "Helder als glas" van de Raad voor het openbaar bestuur bevat een interessante en prikkelende passage:

"Als gevolg van berichtgeving in de media, waarbij de begrippen verantwoordelijkheid en vertrouwen niet helder worden afgebakend en uiteengetrokken, wordt te snel het vertrouwen in ministers aan de kaak gesteld. Als gevolg daarvan moet vaak alle energie worden gestoken in het afwenden van de vertrouwenskwestie, waarmee het zicht wordt ontnomen op waar het eigenlijk om gaat: de verantwoordelijkheid van een minister."

In 1868, twintig jaar na invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, is komen vast te staan dat een kabinet en een minister over het vertrouwen van het parlement moeten beschikken. Daarbij wordt een politieke afweging gemaakt, waarbij in bepaalde gevallen zelfs los van verantwoordelijkheid onvolgende vertrouwen kan blijken. Dat is niet aan elkaar gekoppeld. Los van verantwoordelijkheid kan een Kamer uitspreken dat zij geen vertrouwen meer heeft in een minister. In het debat trachten wij voortdurend een antwoord te vinden op de vraag: wat kan een minister worden verweten? Dan kom je opmerkingen tegen als: "relatief bescheiden missers kunnen tot ernstige repercussies leiden" en "ook voor ministers geldt: twee gele kaarten is opstappen". Het blijft de moeite waard om te komen tot een inkleuring van het begrip "verwijtbaarheid".

Daar zijn ook best aanknopingspunten voor te vinden.

Als het gaat om het toezicht op de uitvoering van het overheidsbeleid hoopt Scheltema dat, wanneer ministers op een meer systematische wijze verantwoording afleggen, het resultaat is dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ontlast van discussies die in het licht van de doelstelling van de ministeriële verantwoordelijkheid niet functioneel zijn. Volgens Scheltema blijft de minister wel het aanspreekpunt voor het parlement voor het functioneren van de onder hem ressorterende diensten. Dat is ook het uitgangspunt van de PvdA-fractie. In het Nederlands Juristenblad schrijft Scheltema vervolgens: "Wanneer de minister zorg heeft gedragen voor het bestaan van een goed stelsel van verantwoording voor de kwaliteit van de onder hem werkzame diensten, en de kwaliteitskamer daarover niet negatief heeft geoordeeld, zal men hem moeilijk kunnen aanspreken op meer incidentele fouten die



desondanks zijn gemaakt." Zijn verantwoordelijkheid zal dan, aldus Scheltema, eerder gestalte krijgen doordat hij aangeeft op welke wijze fouten hersteld of in de toekomst voorkomen zullen worden dan dat hij het gebeurde zelf voor zijn verantwoording zal moeten nemen. Dat is zo'n voorbeeld van een invulling van wat een minister precies kan worden verweten.

Er is in dat opzicht overigens nog een wereld te winnen. In een recent verschenen uitgave van het blad Beleidsanalyse valt in een artikel van de heren Leeuw en Van Gils te lezen, dat de belangstelling voor het meten van output zonder meer aanwezig is bij de overheid. In vergelijking met een eerder onderzoek van de Rekenkamer naar de prestatiebegroting uit de jaren tachtig is daarmee sprake van vooruitgang. Maar, zo stellen Leeuw en Van Gils, outputmeting is niet hetzelfde als outputsturing. Meten is weten, maar meten staat niet gelijk aan sturen. Er zijn nog maar zeer weinig overheidsorganisaties, zo is hun opvatting, die daadwerkelijk aan outputsturing doen. Een van beide auteurs was vorig jaar bij de Zweedse rekenkamer en het Zweedse ministerie van financiën en daar kon hetzelfde worden vastgesteld: veel meten, maar weinig of niet sturen.

De ministeriële verantwoordelijkheid vraagt nogal wat van bewindspersonen; dat is eenieder wel duidelijk. Door een groeiende dichtheid in het verkeer met het parlement, een groeiende druk vanwege het leidinggeven aan ministeries en een groeiende noodzaak van versterkte communicatie met de samenleving bezint het kabinet zich op zijn eigen werkwijze, zo lezen wij in "Vertrouwen in verantwoordelijkheid". Wordt daarbij ook de gedachte van een kernkabinet verkend dat zich bezighoudt met de belangrijkste politieke en maatschappelijke vragen? De PvdA-fractie is voorstander van het verkennen van die gedachte. De nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" is meer dan een jaar oud. De uitspraak over een kernkabinet van de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is nog ouder. Ik vraag mij af of de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inmiddels concrete suggesties aan het kabinet heeft voorgelegd over de vorming van een kernkabinet. Het zou toch

omwille van een beter functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid en een betere aansturing op de hoofdlijnen van beleid de moeite waard zijn om de voor- en nadelen te bezien van de vorming van zo'n kernkabinet dat wordt ondersteund door onderministers, groter in getal dan het huidige aantal staatssecretarissen.

Wij zijn inderdaad nog steeds op zoek naar samenhang en richting. Daarover wil ik graag, opnieuw naar Jacob Cats, opmerken: het neemt toe, men weet wel hoe.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter! Op weg naar de Kamer vanmorgen in de trein vroeg ik mij af, hoeveel mensen er op de publieke tribune zouden zitten, en hoeveel persmensen er zouden zijn. Ik heb iemand van de ANP op de tribune gezien. Ik prijs haar dat zij er is, aangezien dit een taai en abstract onderwerp is. Volgens mij gaat het hier om meer dan om een aantal wat meer cosmetische operaties als – laat ik maar eens wat noemen – het referendum of een burgemeestersbenoeming; het gaat hier over het wezen en de rol van de overheid. In die zin zijn we met een uitermate interessant debat begonnen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ken dit soort pesterijen van de heer Te Veldhuis. Hij heeft gelijk als hij stelt dat dit soort discussies voor de overheid belangrijk zijn. Toch vind ik ook de discussie over de invloed van de burger op die overheid belangrijk. Misschien is dat punt nu iets minder aan de orde, maar je moet geen appels met peren vergelijken: beide zijn belangrijk.

De **voorzitter**: Voordat de heer Te Veldhuis daarop ingaat – wat hij naar mijn oordeel niet hoeft te doen – merk ik op dat er geen sprake is van een vraag of van een verduidelijking: er wordt een standpunt ingenomen. Dat mag mevrouw Scheltema best doen, zij het in haar eigen termijn. Uitlokking betekent nog niet dat moet worden gereageerd. We zijn in debat met de minister, en niet met elkaar. Dat onderscheid moet wel worden gemaakt.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik zal het onderwerp vermogensvorming

bij instellingen op afstand van het Rijk verder niet inhoudelijk behandelen. Ik verwijs naar de inbreng van mijn collega Stef Blok onlangs in een AO, en naar het ROB-advies "Helder als glas". Een en ander zal ik verwerken in mijn algemene deel, waar het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid en de rol van de overheid. Op voorhand kan ik wel zeggen dat het kabinet niet erg diepgaand is ingegaan op de uitvoering van het kwaliteitsconcept, zoals vorig jaar tijdens de begrotingsbehandeling naar voren gebracht door Philippe Brood. Voorzitter! De kern van de problematiek is dat de maatschappij snel verandert, en dat de vraag actueel is naar de rol, het functioneren en de plaats van de rijksoverheid, en de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid daarbij. De VVD-fractie heeft dit onderwerp uitdrukkelijk geagendeerd bij de discussie over de Bijlmerramp, en ook vorig jaar is Hans Dijkstal daarop bij de algemene beschouwingen uitvoerig ingegaan. Wij vinden het een belangrijk onderwerp. Voorzitter! Ik maak één opmerking vooraf: de VVD vindt dat het absoluut geen kommer en kwel is bij de Nederlandse overheid. Ik spreek dan wel over de algemene benadering. Uiteraard zijn er wensen en kunnen verbeteringen worden aangebracht, maar het is, zoals gezegd, geen kommer en kwel. We moeten oppassen om onvolkomenheden, voorzover die bestaan, uit te vergroten. We moeten alles dus wel in de juiste proporties blijven zien. Maar we hebben één van de beste overheden die er ter wereld te vinden is. Die zegening moeten we wel zien. Ik noem vijf hoofdkenmerken die je in veel landen niet in deze vorm tegenkomt. Om te beginnen is dat een brede participatie van politieke stromingen in het openbaar bestuur. Iedereen doet dus eigenlijk mee. Ook de burger die wil, kan een actieve rol daarin vervullen. De burger heeft in Nederland verder een hoge kwaliteit van rechtsbescherming, zowel in het voortraject, dus bij inspraak, overleg en advisering, als ook daarna, als de besluiten zijn genomen, met bezwaren en beroepen tegen diezelfde overheid. We hebben een hoog kwaliteitsniveau van ons ambtenarenapparaat. Mensen worden niet benoemd op basis van vriendjespolitiek, maar op basis van kwaliteit. Niet te vergeten

hebben we een diepgaande politieke en publieke controle op het overheidsfunctioneren, waarmee ik ook de media bedoel. Uit een rapport van het Sociaal en cultureel planbureau van vorig jaar blijkt ook dat de burgers terecht een redelijk vertrouwen hebben in de Nederlandse overheid. Voorzitter! Desalniettemin veranderen de omstandigheden. Ik vind het politiek en maatschappelijk gezien heel belangwekkend dat drie vooraanstaande sociaal-democraten zich recent zo uitdrukkelijk met plaats en functioneren van de rijksoverheid bezig hebben gehouden. Ik wijs op de heer Tjeenk Willink in een lezing op de Erasmusuniversiteit, de heer Peper in zijn notitie en de heer Van Kemenade in Binnenlands Bestuur. Ik denk dat hun analyses helder en op veel punten terecht zijn. Sociologisch verandert er nogal wat in Nederland: individualisering, informatisering, internationalisering, Europeanisering, maar ook culturele en sociale emancipatie, sociale verbanden die wegvallen, een grotere diversiteit en veelkleurigheid van de samenleving, polycentrisme, technologisering en een vergruisd beeld van de overheid als het gaat om verzelfstandiging, decentralisatie en privatisering. Zij wijzen ook, terecht, op een aantal dilemma's, tegenstellingen, contradicties of paradoxen. Aan de ene kant de roep om een meer ondernemende overheid en aan de andere kant de eis dat de overheid foutloos werkt. Aan de ene kant de vraag naar meer markt en minder overheid, maar aan de andere kant de roep om overheidsop treden, bijvoorbeeld door belangengroeperingen. Aan de ene kant de wens van uniformiteit vanuit de overheid, aan de andere kant een veelvormige maatschappelijke werkelijkheid die je niet altijd kunt uniformeren. Aan de ene kant wordt snelheid van de overheid gevraagd en aan de andere kant wordt zorgvuldigheid geëist. Dat zijn soms dilemma's, contradicties of paradoxen. Ik ben er een beetje in teleurgesteld dat de drie heren die ik zojuist heb genoemd, niet echt met fundamentele aanzetten voor adequate oplossingen zijn gekomen. Men draait toch een beetje om de brij heen. Ik kom daar nog op terug als ik zal verwoorden wat de heer Dijkstal verleden jaar bij de politieke beschouwingen aan concrete voorbeelden naar voren bracht en

aan concrete voorstellen deed. Het vinden van antwoorden op dit soort vragen heeft echter op zijn minst evenveel inhoud, substantie en fundamenteel op staatsrechtelijk gebied als operaties als gekozen burgemeester of districtenstelsel. In dit verband heeft de ROB interessante voorstellen gedaan. Wij vinden dat wij die ook heel serieus moeten nemen. Ik noem enkel voorstellen. De overheid moet heldere inhoudelijke afwegingen maken en die ook op die manier communiceren naar de bevolking. De overheid moet duidelijke visies over de inrichting van de samenleving hanteren. Als de overheid een taak heeft geprivatiseerd of de burger zelf verantwoordelijk acht, moet die overheid dat ook duidelijk, consistent en vasthoudend naar buiten brengen en "nee" durven zeggen als zij toch wordt aangesproken, want dan is het haar taak niet meer. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten volstrekt helder voor iedereen worden toebedeeld, dan pas krijg je een transparante overheid. Ik wil die ROB-adviezen als volgt verder uitwerken. Net als de heer Rehwinkel begin ik te zeggen dat wij willen vasthouden aan het systeem van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Wij willen dus geen systeem met een soort schuldaansprakelijkheid of een systeem, zoals Peper voorstelde, waarbij een zekere foutmarge al op voorhand wordt geaccepteerd en verdisconteerd. Dit heeft Van Mierlo eerder ook al voorgesteld en toen waren wij het er ook niet mee eens. Dat leidt namelijk tot een "mijn naam is haas-democratie" en tot een minder zorgvuldige overheid. Daar moeten wij niet aan beginnen. Je moet een bewindspersoon niet in de verleiding brengen om zich te kunnen verschuilen achter de verantwoordelijkheid van een ambtelijk apparaat voor de uitvoering van beleid. De ministeriële verantwoordelijkheid moet een volledige risicoaansprakelijkheid zijn en blijven en wij moeten niet afglijden naar een soort van schuldaansprakelijkheid, want dan kan er een groot grijs gat ontstaan, waarin niemand publiek verantwoordelijk kan worden gehouden voor iets dat niet goed is. Dat zou dus leiden tot een democratisch verantwoordelijkheidsdeficit en dat moeten wij proberen te voorkomen. Ik wil hier wel twee kanttekeningen bij maken.

De eerste kanttekening is dat de ministeriële verantwoordelijkheid wel strikt moet worden onderscheiden van de vertrouwensregel. Niet elke fout mag, moet en hoeft te leiden tot het opzeggen van vertrouwen. De tweede kanttekening is dat er wat ons betreft geen verantwoordelijkheid is zonder bevoegdheid en omgekeerd ben je niet verantwoordelijk als er geen bevoegdheid bestaat. Dit beginsel moet leidraad zijn. Wij signaleren echter ook dat sinds de invoering van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid in de negentiende eeuw veel is veranderd. De overheid groeide van 500 naar ongeveer 125.000 ambtenaren. Er kwamen ZBO's en de zo genoemde RWT's, rechtspersonen met een wettelijke taak. Het gaat om duizenden mensen. Vele miljarden gulden zijn daarmee gemoeid, naar ik meen 220 mld. Deze staan ver, behoorlijk ver en soms zelfs volledig af van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wij hebben daar onlangs nog een discussie over gevoerd. Inspecties en hoofdinspecties werden en worden op afstand van de beleidsmakers gezet. Gaat er iets mis, dan wordt de beleidsmaker daarop toch aangesproken. Ik wijs op mevrouw Borst in het Bijlmerdebat. Het parlement werkt steeds meer en steeds meer gedetailleerd, veeleisend en af en toe pietepetierig in de uitvoeringssfeer van het beleid in plaats van in de beleids sfeer zelf. Dat is een volgende verandering. Bewindspersonen zijn niet alleen bewindspersoon in Nederland, maar ook Europees medebestuurder en maken deel uit van de Europese ministerraad. Daar zijn ze dus ook mee bezig. Verder worden bewindspersonen in dit huis toch nog vaak ter verantwoording geroepen voor zaken die eigenlijk des provincie of des gemeente zijn. Voorts gaan ambtenaren steeds vaker extern: Sveder van Wijnbergen, Geelhoed, Borghouts. Het is de vraag of dat een goede ontwikkeling is. Wij vinden van niet. In ieder geval ligt de vraag voor hoe je onder dit soort gewijzigde omstandigheden de ministeriële verantwoordelijkheid kunt of moet plaatsen. Is die überhaupt in de persoonlijke sfeer door de minister waar te maken? Ik denk dat dit in heel veel gevallen buitengewoon moeilijk zal zijn. Daar staat echter tegenover dat het in onze ogen staatsrechtelijk onvermijdelijk is.

Daarom zullen wij voorzieningen, structuren en culturen moeten creëren die de volledige ministeriële verantwoordelijkheid daadwerkelijk mogelijk maken.

Daartoe uitgenodigd door de heer Rehwinkel – ik gebruik daarvoor toch maar een beetje eigen spreektijd – durf ik eerlijk te zeggen dat ik geprobeerd heb, de ministeriële verantwoordelijkheid in deze zin te voorzien van een soort spelregels. Daar ben ik niet in geslaagd. Wij hebben daar in de VVD-fractie heel uitvoerig over gediscussieerd. Het is dermate ingewikkeld, dat je daar absoluut geen blauwdruk voor kunt maken, nog afgezien van het feit dat je daarbij vaak in de sfeer terechtkomt van de combinatie ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel. Ik wil de Kamer wel inzicht geven in onze wijze van benadering. Als je over de ministeriële verantwoordelijkheid en de omgang daarmee spreekt, stuit je op vragen zoals “hoe ernstig is een fout die gemaakt of een nalatigheid die begaan is?”, “hoe verwijtbaar mag je die maken aan een bewindspersoon?”, “moet er een sanctie op volgen en zo ja, hoe zwaar moet die sanctie dan zijn?”. Daarvoor kun je bij wijze van spreken een soort ladder van verwijtbaarheden en een ladder van sancties maken. Je komt daarbij in een dermate complex mathematisch model terecht, dat je daar in de praktijk absoluut niet uitkomt. Dat geldt zeker voor de vertrouwensvraag. Dan wordt het nog veel moeilijker, want de vertrouwensvraag wordt doorgaans niet mathematisch berekend. Dat is een puur politieke insteek. Als een minister persoonlijk, willens en wetens, een heel grove fout maakt door de Kamer op het verkeerde spoor te zetten om zichzelf goed te praten, is de situatie vrij helder. Een ander voorbeeld: een ambtenaar bij een ZBO maakt een klein, licht foutje dat materieel in de maatschappij nauwelijks doorwerkt. Stel dat via dat ZBO toch nog enige verantwoordelijkheid voor de bewindspersoon is blijven bestaan. Dan heb je twee uitersten. Daartussenin zitten zo gigantisch veel casusposities, dat het bijna niet mogelijk is om helder aan te geven wanneer wel en wanneer niet.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Is het niet een glibberige weg om een ladder op te stellen voor de

ministeriële verantwoordelijkheid? Moet de stelling niet zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid geldt voor alles wat onder de feitelijke verantwoordelijkheid van de minister plaatsvindt? Vervolgens komen er allerlei vragen over de gevolgen die daaraan verbonden moeten worden. Je moet niet beginnen met een ladder of onderscheid aan te brengen binnen de ministeriële verantwoordelijkheid.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Op die redenering ben ik ook uitgekomen. Wij willen een heldere lijn bij de ministeriële verantwoordelijkheid, zodat duidelijk is waar de grenzen zijn. Dan moet er niet aan de zijkant of in de marges enige verwatering optreden, zoals ik impliciet bij de heer Rehwinkel hoorde, als het gaat om privatisering of contacten met ambtenaren. Ik geloof dat het heel onverstandig is om die lijn te volgen. Ik ben het met de heer Schutte eens dat het beter is om een rechtlijnige manier van handelen te kiezen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als u zegt dat de vertrouwensregel een puur politieke vraag is, hebt u die ladder naar mijn gevoel helemaal niet nodig om te komen tot verschillende maten van verwijtbaarheid. Het kan zelfs zo zijn dat zonder verwijtbaarheid toch het vertrouwen wordt opgezegd in een minister.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Mede om die reden zijn wij hier niet op doorgedaan. Uitgedaagd door de heer Rehwinkel heb ik gezegd dat ik er wat over zou melden. Wij hebben het geprobeerd, maar wij zijn er niet uitgekomen. Het is veel te ingewikkeld en daarom lukt het niet.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik onderschrijf wat de heer Te Veldhuis zegt over de scheiding tussen ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwen, maar er zijn bepaalde instrumenten bij het parlement voor het materialiseren van die verantwoordelijkheid. Het is moeilijk om met een ladder te komen voor dat vertrouwen, maar ik heb nog een vraag over die ministeriële verantwoordelijkheid. De fractievoorzitter van de VVD heeft vorig jaar na de Bijlmerenquête gezegd dat er voorlopig maar geen enquête moet komen. Een parlementaire enquête is het zwaarste instrument dat het parlement ten dienste staat om vorm

en inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik vond de opmerking van de heer Dijkstal destijds nogal radicaal. Ik vind ook dat het parlement selectief moet zijn met zo'n instrument, maar ik vond het wat ver gaan om te zeggen dat zo'n instrument voorlopig niet meer kan worden gebruikt. Het risico is dat het parlement zich daarmee tandeloos maakt.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Die opmerking was mede ingegeven door het feit dat de neiging leek te ontstaan om er bij een aantal incidenten – hoe vervelend en hoe buitengewoon triest ook, zoals de Bijlmerramp – na een aantal jaren het volle licht van het zwaarste instrument tegenaan te gooien dat wij hebben. Als het parlement goed functioneert, heeft het een hele gereedschapskist aan instrumenten om te weten te komen wat men graag wil weten.

Na afloop van de Bijlmerenquête is er gezegd dat wij de informatie die er uiteindelijk uit is gekomen, ook op een andere manier los hadden kunnen krijgen. Je moet voorzichtig zijn met dat zwaarste instrument, waarbij mensen onder ede worden gehoord, met camera's, maar je moet het niet weggooien. Je moet vooral proberen de minister verantwoording af te laten leggen met reguliere instrumenten. Ik ben het met de heer Rehwinkel eens dat dit instrument verwatert, als de gereedschapskist te gretig en te uitgebreid wordt gebruikt. Als er vragen worden gesteld die enkele personen misschien interessant vinden, maar die in het verkeer tussen Kamer en minister materieel gesproken geen hoofdzaken zijn, wordt dat instrument steeds minder waard.

Vorig jaar was er ook een diarreë aan moties, van meer dan 1000 stuks. Dan telt zo'n instrument natuurlijk niet meer mee. Naarmate instrumenten zoals schriftelijke en mondelinge vragen, interpellaties en Kameroverleggen, botter worden gemaakt, dreigt het gevaar dat zij zo bot worden dat de minister makkelijk weg komt. De Kamer zou dat gezamenlijk niet moeten willen.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik ben het ermee eens dat de instrumenten scherp moeten zijn en niet bot moeten worden gemaakt. Ik denk dat iedereen dat vindt, maar daarmee

wordt de opmerking van de heer Dijkstal dat er voorlopig geen enquête moet worden gehouden, wel genuanceerd. Het ging mij om dat punt en niet om de scherpte van dat instrument.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik heb mij wellicht wat onzorgvuldig uitgedrukt. Ik ben het nog steeds eens met Dijkstal dat wij buitengewoon moeten oppassen om ook het instrument van de parlementaire enquête niet bot te maken. In dit geval hadden wij de informatie immers ook op een andere manier kunnen verkrijgen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het is royaal van de heer Te veldhuis dat hij erkent dat de regel: twee keer geel is rood, beter voor het voetbal werkt dan voor de relatie tussen regering en parlement. Ik voel mij daarnaast aangesproken door de opmerking dat ik de randen van de ministeriële verantwoordelijkheid rafelig zou maken. Dat verwijt wil ik direct naast mij neerleggen. Het gaat hier om het punt van de privatisering. Het voorbeeld hierbij is de elektriciteitssector. Bij liberalisering en privatisering blijft er soms wel degelijk een toezichtrelatie en daarmee een rol voor de overheid in stand. Ik wijs daarbij naar Engeland en Amerika. In die landen kiest men om monopolievorming te voorkomen voor privatisering of liberalisering met duidelijke instandhouding van toezichtrelaties. Dat maakt de ministeriële verantwoordelijkheid niet rafelig. Het is vooral van belang bij privatisering de rol van de overheid goed te definiëren. Ik werp het verwijt dus verre van mij dat ik de randen van de ministeriële verantwoordelijkheid rafelig zou maken. Ik ben mijn betoog immers begonnen met de stelling de ministeriële verantwoordelijkheid niet te willen verwateren.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Over dat laatste punt zijn wij het gelukkig eens. De stelling twee keer geel is rood is te kort door de bocht. Twee keer geel kan echter nog steeds leiden tot rood. Dat hebben wij met de heer Braks meegemaakt. De tweede keer ging het immers mis. Toen heeft de fractie van de PvdA de regel twee keer geel is rood toegepast. Het kan ook in een keer rood zijn. Twee keer geel hoeft echter niet tot rood te leiden. Dat

moet de Kamer iedere keer opnieuw inkleuren. Ik vind het voorbeeld van de elektriciteitssector niet zo geslaagd als het gaat om de rafelige randen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In Nederland heeft de overheid immers de meerderheid van het hoofdniet in handen. In die zin is het net niet voor 100% geprivatiseerd en is er mede sprake van een overheidsverantwoordelijkheid.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik doelde met name op Amerika en Engeland. Men is daar verdergegaan met de liberalisering. Er wordt daar echter duidelijk toezicht uitgeoefend om monopolievorming te voorkomen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Het andere voorbeeld betrof de ambtenaren. Ik ben daar net op ingegaan. Ik vind het buitengewoon "tricky" als wij daarbij de formele weg verlaten.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): De heer Te Veldhuis sprak van een bombardement aan moties. Wij hebben een en ander uitgezocht. Het blijkt dat de coalitiepartijen heel veel moties indienen. Het gaat ook vaak om overbodige moties, al is dat een politieke inschatting van mijn kant. De heer Te Veldhuis moet zijn opmerking dus maar eens uitleggen. Die blijft anders in de lucht hangen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik doelde niet op een bepaalde politieke partij. Mevrouw Van Gent voelt zich echter blijkbaar aangesproken. Uit het lijstje blijkt dat de grote partijen meedoen aan het bombardement aan moties. GroenLinks staat op de derde plaats. Het gaat er mij echter niet om een zwarte piet naar wie dan ook toe te spelen. Ik zie wel een bepaalde tendens en teneur. Het parlement heeft er belang bij om dit soort instrumenten niet bot te maken. Voordat ik wat voorstellen doe, kom ik toe aan een laatste punt. In het spanningsveld van een aantal ontwikkelingen: meer ambtenaren, meer ZBO's, het parlement dat zich meer met uitvoering bemoeit, Europees bestuur, de provincie, de gemeente, ambtenaren die meer meepraten, is het zaak om een heldere mening te vormen over de rol en het functioneren van de rijksoverheid. Helaas zie ik in de

notitie Vertrouwen in verantwoordelijkheid veel "kurieren am symptom". Het gaat om schaven en schuren aan de overheidscultuur en niet echt om fundamentele oplossingen. Zo wordt voorgesteld om de coördinatie en de sturing te versterken of de interbestuurlijke informatievoorziening te verbeteren. Daar is uiteraard niets tegen, maar dit wordt al jaren gezegd zonder reële verbeteringen. Verder wordt gesproken over het kiezen van de minister-president en de burgemeester of het invoeren van een referendum, waarbij ik verwijs naar het non-paper van de zomer van vorig jaar. Wij menen dat hiermee de cultuur op zichzelf niet wordt veranderd. Ook wordt gesproken over het tegengaan van jurisdisering. Dat is uitstekend en wij zijn het daar van harte over eens en hebben er afspraken over gemaakt in het regeerakkoord, maar het moet allemaal nog wel ingevuld worden en helaas liggen er nog weinig concrete voorstellen. Een ander voorstel: meer decentraliseren. Ook daarmee gaan wij van harte akkoord, maar hoeveel ministers zeggen in dit huis niet dat zij niet over bepaalde zaken gaan en dat de Kamer bij een ander moet zijn? Ik kan mij nog levendig een discussie over de politieke herinneren, waarin de voorganger van de minister aan de tand werd gevoeld. De heer Dijkstal betoogde toen dat de Kamer er bij amendement zelf voor had gezorgd dat er politie-regio's waren gekomen en dat die regio's nu verantwoordelijk waren, niet hij, zodat hij de Kamer geen antwoord wilde geven. Dat is een behoorlijke rel geworden, want er werd gesteld dat hij zich wél moest verantwoorden, maar als een bepaalde taak wordt weggedaan, moet de Kamer de minister daar ook niet meer over aanspreken, moet de minister de moed hebben om erop te wijzen dat hij daar niet meer over gaat en moet de Kamer dus niet blijven volhouden dat de minister toch verantwoording moet afleggen. Het publieke domein moet scherper gemarkeerd worden: ook dat wordt genoemd. Ik ben het daar van harte mee eens, maar doe dat dan ook. In het jongste overleg hierover heb ik het cascademodel voorgesteld. In principe is dat heel simpel. In de eerste plaats is er de vraag of iets al dan niet een overheidstaak is. Zo nee, dan moet die taak bij de overheid worden weggehaald en

ondergebracht bij het particulier bedrijfsleven of in de samenleving. Is het wel een overheidstaak, dan is er de vraag of het een zaak van rijk, provincie of gemeente is. Als de taak gedecentraliseerd kan worden, gaat die naar de gemeente. Als besloten wordt om die taak toch bij de rijksoverheid te houden, heeft het onze voorkeur om die taak onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid te brengen, dus in de departementsstructuur. Mocht het om bijvoorbeeld uitvoeringstechnische redenen beter zijn om die taak wat verder van de minister af te zetten, dan hoort die taak ondergebracht te worden bij een agentschap, want dan blijft de volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaan. Pas in de allerlaatste plaats komt voor ons een zelfstandig bestuursorgaan in beeld, omdat daar in de praktijk de ministeriële verantwoordelijkheid vaak nogal diffuus is.

Ik zou zeggen: volg die benadering, geen woorden maar daden. In de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid vind ik dat echter niet goed terug. De heer Peper heeft een verdienstelijke analyse gemaakt, maar is niet met duidelijke, gedurfde en daadkrachtige voorstellen voor oplossingen gekomen. Daarom doe ik er nu zelf maar een paar: drie voorstellen voor de structuur en drie voor de cultuur.

Ik begin met de voorstellen voor de structuur. Wij vinden dat de politiek moet beginnen met het maken van een heldere keus uit de volgende varianten voor de rijksoverheid. In de eerste plaats is dat het model zoals de commissie-Wiegel dat een jaar of zeven geleden heeft voorgesteld, in het kader van de grote operaties waar alle partijen bij betrokken waren. Dit model houdt in: een kleine, minder verkokerde overheid die overzichtelijk, samenhangend, goed gecoördineerd, slagvaardig en krachtadig opereert, een overheid die herkenbaar en voorspelbaar is en die ook volledig hanteerbaar is, een overheid die vooral beleidsmatig en wetgevend werkt en waarbij veel is gedecentraliseerd, gedereguleerd en geprivatiseerd. Een overheid dus die niet méér pretendeert dan ze zelf kan waarmaken. In het vorige regeerakkoord is die lijn zelfs als uitgangspunt genomen.

Het tweede model dat gekozen zou kunnen worden: doorgaan met de huidige relatief grote overheid, maar met meer bewindsliden, bijvoor-

beeld ministers voor beleid en wetgeving en meer staatssecretarissen die belast zijn met de uitvoering van onderdelen daarvan. Enigszins het Britse systeem dus. De ZBO's kunnen dan, als hybride organisaties, steeds verder op de achtergrond geraken. Bij de kaderwet ZBO komen wij er nog op terug, want bij ZBO's zijn wel veel publieke ambtenaren werkzaam, met publieke regelgeving en veel publieke middelen, maar helaas geen of nauwelijks publieke controle en ook geen volledige publieke verantwoordelijkheid, terwijl die er eigenlijk zou moeten zijn. Nadeel van dit model is overigens wel dat er meer staatssecretarissen komen, waardoor de kans op verkokering weer toeneemt.

Een derde mogelijk model: doorgaan op de huidige voet, met handhaving van ZBO-structuren, zij het met een wat striktere controle erop. De kaderwet ZBO pretendeert dat ook, maar daar komen wij nog op terug. Ik ben in ieder geval niet zo onder de indruk van die kaderwet. Een probleem in dit verband is wel dat verantwoordelijkheid en bevoegdheid niet altijd worden gecombineerd. Wij zijn dan ook niet zo vreselijk gelukkig met die structuur, behalve onvermijdelijke uitzonderingen als de Nederlandse Bank en de Kiesraad.

Verder is een combinatie denkbaar van de diverse modellen. Daarbij creëer je een aantal kerndepartementen voor de hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving, terwijl er meerdere staatssecretarissen zijn voor de uitvoering op rijksniveau. Voor het overige vindt dan zoveel mogelijk decentralisatie en privatisering plaats. Er is in ieder geval sprake van een striktere scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering

Wij hebben een voorkeur voor de eerste variant, zoals in het begin van de jaren negentig gepresenteerd door de commissie-Wiegel. Dat spreekt ons meer aan dan bijvoorbeeld functionele decentralisatie. Gelukkig staat ook in het rapport Vertrouwen in verantwoordelijkheid dat de overheid niet overal een taak heeft. De grenzen van het privé-domein moeten zo ruim mogelijk worden getrokken. De overheid moet niet de pretentie hebben, alle verwachtingen van de burgers te kunnen inlossen. Zij moet daarentegen de zelfstandigheid en de verantwoordelijkheid van burgers

bevorderen. Ik denk dat de variant van een kleinere overheid ook tot meer transparantie zal leiden. Onze tweede voorkeur gaat uit naar de variant waarin er meer staatssecretarissen zijn voor de uitvoering. Wij zijn erg benieuwd wat andere partijen hiervan vinden. In ieder geval zou eens een meer principiële discussie moeten plaatsvinden over de diverse varianten.

Voorzitter! De regering pleit voor een begrenzing tussen het publieke en private domein. Kan zij daaraan vorm en inhoud geven voor de zomer van 2001? In de nota wordt ook de vraag geformuleerd wat van het publieke domein van de rijksoverheid kan worden overgeheveld naar de andere overheden en wat per se bij de rijksoverheid moet blijven. Ook wat dit betreft wil ik graag voor de zomer van 2001 vernemen hoe de regering hieraan handen en voeten denkt te geven. Het rijk moet in ieder geval steeds helder formuleren hoe de verhoudingen tussen de diverse overheden liggen bij medebewindszaken. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden behoudt het rijk en welke liggen expliciet bij gedecentraliseerde overheden? Dat moet niet alleen duidelijk zijn voor ons, maar vooral ook voor de burgers en andere overheden. Wanneer, waarover en in hoeverre mag, kan of moet de Tweede Kamer een bewindspersoon nog ter verantwoording roepen over de uitvoering van medebewindstaken door provincies en gemeenten?

Voorzitter! Vervolgens wil ik enkele voorstellen doen met betrekking tot de cultuuraanpassingen. Wij denken dat de rijksoverheid echt moet gaan dejuridiseren. Veel is te ingewikkeld. De Nederlandse burger heeft meer vertrouwen in de overheid naarmate deze meer helder, doorzichtig, eenvormig, voorspelbaar, betrouwbaar, kenbaar en hanteerbaar is. Wie doet nu precies wat? Wie is precies waarop aanspreekbaar? Ook het kwaliteitskeurmerk, dat de heer Brood vorig jaar introduceerde, kan daartoe goede diensten verlenen ten behoeve van de controle door het parlement en het publiek en ten behoeve van de eigen prestaties van de overheidsorganen. De overheid moet op basis van zo'n kwaliteitskeurmerk resultaatgericht werken aan de hand van duidelijk omschreven doelstellingen. Dat vinden wij minstens zo belangrijk als

structuurdiscussies. Overigens ben ik met de heer Rehwinkel reuze benieuwd naar het antwoord op de vraag of de Kamer en regering zelf op de kwaliteit van hun werk moeten letten of dat wij het moeten overlaten aan een instantie buiten het Binnenhof. Het lijkt mij op het eerste gezicht een testimonium paupertatis voor de Tweede Kamer als zij dat aan een derde overlaat. Ik kom tot het tweede voorstel. De cultuur zou ook moeten zijn wat Hans Dijkstal verleden jaar bij de algemene politieke beschouwingen zei namelijk dat wij niet de neiging moeten hebben om oplossingen te zoeken door meer taken bij de overheid neer te leggen of over groter politiek leiderschap van mensen te gaan praten. Wij hoeven alleen maar te verwijzen naar de huidige campagnes in Amerika. Wat wel moet gaan gebeuren is dat wij de verantwoordelijkheden consequenter bij burgers moeten leggen. Wij hebben het dan over de sociale zekerheid, volksgezondheid, het profijtbeginsel. Wij mogen burgers consequenter op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken. Ik denk aan de jeugdproblematiek, onveiligheid, overdracht van normen en waarden. Wij moeten niet wijken voor druk door afwenteling of ontkenning van die eigen verantwoordelijkheid bijvoorbeeld omdat maatschappelijke groeperingen de Kamerleden achter de broek zitten of omdat de media ons opjagen. De politiek en de overheid moeten de nodige zelfbeperking in acht nemen waar het gaat over de publieke verantwoordelijkheid. Ten slotte zou ik een derde voorstel willen doen en dat gaat over het functioneren van de Tweede Kamer zelf. Ook wij moeten de hand in eigen boezem steken. Met dank aan de heer Van Kemenade wil ik enkele suggesties van hem noemen die mij aanspreken. Laten wij meer controleren en ons meer bezighouden met de vaststelling van het beleid van een regering in plaats van een accentverschuiving naar de uitvoering, zelfs tot in details. Wij hebben het budgetrecht, wij zijn medewetgever. Ik denk dat daar een belangrijke taak voor ons ligt. Wij moeten ons minder als medebestuurders gaan profileren en wij moeten niet op de stoel van de regering gaan zitten. De Kamer zal ook niet te verkokerd moeten optreden. Ik verwijs naar een

opmerking van de heer Oudkerk tijdens de Bijlmer-discussie. De Kamer zou terughoudend moeten zijn bij detailcontrole of hobbyisme achter de komma, waarbij elke specialist zijn eigen vakgebied graag tot achter de komma in de Kamer besproken ziet. Ik noem een opvallend punt. Je ziet in de Kamer tegenwoordig nauwelijks nog amenderingen bij begrotingsbehandelingen. Het gaat met moties echter achter elkaar door: er is een spervuur van moties. Op beleidsmatig vlak vindt nauwelijks meer een verandering via budgetrecht plaats. Wij moeten ervoor oppassen dat wij deelbelangen te veel de agenda van de Kamer laten bepalen. Morgen gaan wij weer over Schiphol praten. Wij praten over een onderdeel, het gaat over het milieu. De woorden werkgelegenheid en economie worden bijna alleen in de mond genomen door de woordvoerders van het CDA en de VVD. Als de Kamer zich toch met de uitvoering van beleid wil bezighouden – dat moet zij want zij moet controleren – dan verwijs ik naar het systeem dat in Engeland wordt toegepast. De Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken heeft zich opgesplitst in een select committee, die zich vooral bezighoudt met de controle op de uitvoering van het beleid. De standing committee houdt zich bezig met de wetgeving. Volgens mij zouden wij daarmee moeten experimenteren. Dat is een interne zaak van de Kamer. De Kamer moet ervoor oppassen ieder keer weer al te gretig op de media in te gaan. Wij maken allemaal wel eens mee dat non news toch tot hot news wordt opgeklopt en heel vaak zijn wij bereid daaraan mee te werken. Misschien zou iets minder hijgerigheid van de Kamer een goede functie kunnen vervullen. Voorzitter! Politici nemen de burger pas serieus als de politici die burger niet alleen vrijheid en rechten toekennen, maar ook verantwoordelijkheden en plichten. De maatschappelijke emancipatie is het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en niet het voor alles verantwoordelijkheid willen nemen door de overheid. De overheid moet pas uit de coulissen komen als het voor de mensen zelf onmogelijk is om zelfredzaam te zijn. Dan ontstaat een reële plicht voor de overheid om verantwoordelijkheid op zich te nemen. Democratie en politiek

moeten niet verworden tot een soort buffet of een zelfbedieningsrestaurant waarbij de burger alleen maar hoeft te pakken wat hem zelf aanstaat.

De **voorzitter**: U hebt drie culturele voorstellen in een pakket genoemd. U wilt graag horen hoe de collega's daarover denken. Ik neem daar kennis van. Ze zijn voor de minister bedoeld. In de eigen termijn mogen de woordvoerders daarop reageren.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Ik wil een vraag stellen over de voorstellen in verband met de cultuur. Het is gemakkelijk om voorstellen te doen, maar daarmee wordt de cultuur niet anders. Is de heer Te Veldhuis met mij van mening dat men zich bij dit soort vragen tegelijkertijd moet afvragen of structurele maatregelen nodig zijn om die gewenste cultuur tot stand te brengen? Ik noem structurele maatregelen in de vorm van afspraken binnen de Kamer respectievelijk bepalingen in het Reglement van orde of bevoegdheden van de Kamervoorzitter. Als hij deze vraag bevestigend beantwoordt, wil hij dan ook nadenken over de vraag hoe dit tot stand kan worden gebracht zodat wij volgend jaar niet dezelfde discussie moeten voeren?

De heer **Balkenende** (CDA): Aan die cultuur, de ministeriële verantwoordelijkheid en het functioneren van het parlement gaat iets vooraf: het dualisme in de politiek. Het parlement moet zijn verantwoordelijkheid nemen en tevens afstand van de regering kunnen nemen. Volgens mij ligt daar de kern van de oplossing.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik ben het volkomen eens met de heer Schutte. Ik ben er een grote voorstander van dat, als wij naar een andere cultuur voor onszelf willen overgaan, daarvoor op een aantal punten een structuurverandering nodig is, bijvoorbeeld in het Reglement van orde. Ik noem een voorbeeld. Ik wil interrupties niet tegengaan, maar langzamerhand worden dit zulke lange betogen dat daardoor een verkapte spreektijd ontstaat. Het teveel aan interruptietijd kan bijvoorbeeld worden afgetrokken van de spreektijd in tweede termijn. Daardoor kan de discussie verlevendigd worden en wordt tegengegaan dat interrupties betogen worden.

Wil het debat echt levendig worden, dan moet het dualisme niet alleen staatsrechtelijk – formeel – gehandhaafd worden, maar ook materieel.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Cultuur en structuur hangen samen. De heer Te Veldhuis komt voor het maken van een duidelijke keuze in de structuur met een palet van zes voorstellen. De eerste twee vind ik de beste. Hij verwijst echter naar de commissie-Wiegel en noemt tevens het cascademodel. Hoe verhoudt dat zich met elkaar? De commissie-Wiegel spreekt over de kleine overheid op grote afstand. Ook heeft deze commissie de ZBO's niet weggeschreven, maar de heer Te Veldhuis doet dit wel. Volgt hij Wiegel nu wel of niet?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Daar heb ik uitdrukkelijk mijn voorkeur voor uitgesproken net als uw partijgenoot Lambers-Hacquebard die ook in die commissie zat. Ik wil graag die lijn volgen. Hierbij is sprake van een zoveel mogelijk decentraliseren en privatiseren. Ik heb echter de ZBO's niet per definitie uitgesloten. Wel wil ik daar voorzichtig mee omgaan. Ik deel uw enthousiasme voor ZBO's niet. De ministeriële verantwoordelijkheid loopt volgens mij te zeer weg en er is een gebrek aan de vijf P's: publiek geld moet publiek worden geïnd en besteed; het moet publiek worden gecontroleerd; het moet publiek worden verantwoord door publieke organen. Bij ZBO's loopt dit alles weg. Gebleken is dat 89 mld. van de 220 mld. niet publiek verantwoord kon worden. Dat is een verkeerde weg en daarmee vergruis je de overheid. Bij de behandeling van de Kaderwet ZBO's zullen wij daar nog een hartig woordje over discussiëren. De lijn van de commissie-Wiegel, die werd gevolgd door uw partij en door mensen van de PvdA en het CDA, moet in beginsel worden nagestreefd, zoals bij Paars I was afgesproken.

De heer **Balkenende** (CDA): Ondanks het feit dat wij twee onderwerpen hebben geschrappt, gaat de tijd wel door. Ik heb overigens begrepen dat de minister ook deze onderwerpen gisteren heeft geprepareerd, dus misschien is het een tegenvaller dat deze geschrappt zijn. Ik begreep ook dat hij dit weekend nog tijd heeft gehad om

een kerk te bezoeken. Dat deed mij denken aan een verhaal over De Savornin Lohman. Als die na een kerkdienst thuiskwam, ging hij eerst een arrest van de Hoge Raad lezen. Zijn argumentatie daarbij was, dat hij dat nodig had om het gevoel voor logica weer terug te krijgen. Dat gevoel voor logica is van groot belang bij een vraagstuk zoals de ministeriële verantwoordelijkheid. Wij halen immers soms wat dingen door elkaar en doel van dit debat is dan ook helderheid in de chaos te scheppen. Die chaos leek vorig jaar immers te ontstaan. Ik zal in mijn bijdrage stilstaan bij de volgende punten. Allereerst blik ik even terug naar de discussie van vorig jaar. Daarna zal ik iets zeggen over het vraagstuk van dualisme en tanend vertrouwen in politieke besluitvorming, dan iets over het primaat van de samenleving in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid en ten slotte iets over het rapport van de ROB. Allereerst die ophef vorig jaar over de ministeriële verantwoordelijkheid. Het was een fors debat, dat begon met uitlatingen van premier Kok tijdens de Bijlmerenquête die een inperking leken in te houden van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid en de coördinerende rol van de minister-president. De staatsrechtgeleerde De Haan had het over "constitutionele misvattingen". Daarna deed D66-coryfee Van Mierlo een duit in het zakje en liet zich ontvallen dat de ministeriële verantwoordelijkheid was verworden tot een "belachelijke fictie". En de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Peper stelde in zijn essay "Op zoek naar samenhang en richting" dat de ministeriële verantwoordelijkheid "feitelijk niet of niet geheel kan worden waargemaakt en in toenemende mate fictief is". Er zou zelfs een "foutenmarge" mogen komen. Volgens de toenmalige minister zou er sprake moeten zijn van een "discretionaire ruimte van de ministeriële verantwoordelijkheid". Als dergelijke termen worden gebruikt, praten wij in feite over een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar daarmee was het kruit nog niet droog, want er kwamen vier SG's die spraken over de dreiging van een "verkrampde en angstige rijksoverheid" wanneer er niet een fundamenteel debat zou worden gevoerd over de ministeriële verantwoorde-

lijkheid. Zij drongen zelfs aan op een staatscommissie. En dan was er nog de notitie van toenmalige secretaris-generaal Geelhoed. Daarover zijn verschillende interpretaties geweest, maar ook die droeg bij aan de vraag: Wat wil het kabinet nu eigenlijk? De conclusie vorig jaar zomer was dat er van verschillende kanten werd getornd aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Er leek een spannend debat te komen! Er was wat dynamiek in de discussie over dit onderwerp. Maar nog voordat de discussie goed en wel op gang was gekomen, haalde de premier de angel uit de discussie. Wij kregen een brief van de premier, gedateerd 20 augustus 1999, waarin duidelijk stond vermeld dat het kabinet de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Staten-Generaal onverkort wenste te handhaven. Dat was één. En toen kwam de Raad van State met een glasheldere uiteenzetting over de staatsrechtelijke betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid en leek het alsof de discussie langzamerhand doodbloedde. Ik denk dat wij kunnen stellen dat de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" ook heel anders van toon is dan het essay van oud-minister Peper. Het CDA is zeer tevreden over de uiteindelijke uitkomst. In de verhouding tussen regering en parlement behoort de ministeriële verantwoordelijkheid voluit te gelden. De minister is verantwoordelijk voor alles wat onder zijn bevoegdheid en verantwoordelijkheid plaatsvindt. Ook het nalaten van handelen valt daaronder. Maar als nu die ministeriële verantwoordelijkheid onverkort dient te worden gehandhaafd, waar kwam dan al die commotie vorig jaar vandaan? De Raad van State maakt niets voor niets gewag van de discussie over de "beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid". Kan de minister nog eens ingaan op de commotie die werd opgeroepen door zijn voorganger en door diverse topambtenaren en op de vraag waarom het kabinet er als de kippen bij was om een verdere discussie in de kiem te smoren? Het is goed dat de ministeriële verantwoordelijkheid ongeschonden uit de discussie is gekomen, maar waarom al die ophef? In de nota staat dat de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid een permanent

zoekproces vormt en daarnaast tijd en context bepaalt. Ik ben het ermee eens dat er dynamiek in het staatsrecht zit, maar ik zou hier graag nog iets over horen. Wat vindt de minister overigens van de opmerkingen van zijn voorganger over de foutenmarge en de discretionaire ruimte?

Doordat de ministeriële verantwoordelijkheid niet zal worden beperkt, mist de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" een zekere spanning. Er wordt geen aandacht besteed aan een fenomeen als de incidentendemocratie, de hang naar details bij de Tweede Kamer. Ik vind dat opvallend, omdat secretaris-generaal Geelhoed indertijd wél nadrukkelijk aandacht voor dit onderwerp vroeg. Evenmin wordt stilgestaan bij de vraag of de instrumenten die het parlement ten dienste staan om de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren, het vragenrecht, het recht van interpellatie en het recht van parlementaire enquête, adequaat zijn. De VVD zei na de Bijlmerenquête dat er voorlopig geen enquête meer moest worden gehouden. Ik herinner mij ook nog de opmerking van de heer Dijkstal over het vragenuurtje, dat het wel een vertoning was geworden. Ik begrijp de discussie over de instrumenten, maar wij moeten ervoor oppassen dat wij niet langzamerhand alle instrumenten afschieten, zodat wij er geen meer overhouden. Wij moeten goed stilstaan bij de vraag hoe wij de ministeriële verantwoordelijkheid effectueren en welke instrumenten wij daarbij nodig hebben. In de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid speelt nog iets anders. De verantwoordelijkheid wordt uitgehold als een minister de verantwoordelijkheid niet zelf neemt, maar afschuift op zijn ambtenaren. In de vorige kabinetsperiode hebben discussies plaatsgehad tussen de minister van Justitie en de Tweede Kamer. Er is gevraagd hoe het zat met haar verhouding ten opzichte van de ambtenaren, er is op gewezen dat de minister bepaalde dingen niet wist. Er is zo-even al gesproken over de politieke vertrouwensregel: de minister blijft aan zolang hij het vertrouwen geniet van een meerderheid van het parlement. Die vertrouwensregel heeft de laatste jaren een bijzondere inkleuring gekregen. Wij hebben nogal wat incidenten gezien. Als

dieptepunten noem ik de Securitelaffaire en de moeizame verhouding tussen de vorige minister van Justitie en het openbaar ministerie. Wat zagen wij in die gevallen? Het vertrouwen van de meerderheid van het parlement in de bewindslieden bleef onverkort in stand. Ik roep geen lid van de oppositie, maar een authentiek PvdA'er als Ed van Thijn aan, die het nadrukkelijk heeft gehad over de groei van een sorry-democratie. Wanneer bewindslieden daarmee gemakkelijk weggomen, is het de vraag hoe corrigerend kan worden opgetreden in de richting van het ambtelijk apparaat. Ik herinner mij ook nog minister Zalm, die op een keer in de Kamer over een motie zei dat hij haar niet zou uitvoeren. Het hele parlement had buitengewoon veel plezier. Ik kan dat plaatsen in het licht van het late uur, de goede sfeer en het gevoel voor humor van deze minister, maar de burger houdt daar een heel ander gevoel aan over. Hij denkt: waar is men eigenlijk mee bezig? Dat slaat dus op onszelf terug. Als wij spreken over de cultuur in het parlement, dan gaat het om meer dan alleen de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is ook een kwestie van de manier waarop wij met onze verantwoordelijkheid omgaan. Hoe vaak wordt politiek vertrouwen niet via Torentjesoverleg en ander overleg afgedwongen? Soms wordt geopperd dat de Eerste Kamer, een goede countervailing power in het parlementair bestel, een toontje lager zou moeten zingen. Frisse en vernieuwende politieke discussies zijn niet zelden onmogelijk vanwege een gedetailleerd regeerakkoord.

Ik bezocht laatst de jaarvergadering van de Nederlandse Orde van Advocaten, waarbij de voorzitter van de orde, Von Schmidt auf Altenstadt, over de rol van de politiek zei: "Coalities tussen regering en een meerderheid van de Kamer verzwakken de steun voor democratie en rechtsstaat. Monisme verschaalt het debat en de demonstratie."

Als wij dit soort zaken op ons laten inwerken, kunnen wij constateren dat er wel veel vertrouwen is, maar dat dit vertrouwen ook vragen oproept. Hoe kritisch is het parlement? Wat is precies de controlerende rol van het parlement? Wanneer kan buiten de grenzen van het regeerakkoord worden getreden? Hoe kritisch zijn

regeringspartijen? Ik wijs in dit kader op een interessant artikel van Hirsch Ballin in het Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht, waarin hij stelt dat de zakelijke en redelijke toepassing van de vertrouwensregel heeft plaatsgemaakt voor een politieke prestigestrijd. De vraag na het Bijlmerdebat was niet hoe de bewindspersonen zich van hun verantwoordelijkheid hadden gekweten, maar of zij het in het debat goed hadden gedaan, dat wil zeggen met voldoende prestige uit het debat waren gekomen, wat vervolgens nog eens met een high five werd bekrachtigd. Er is op dit ogenblik ook een discussie aan de gang over het effect van "spin doctors" in het beleid en het bestuur: ervoor zorgen dat je een goed imago weet op te bouwen. De werking en betekenis van de politieke vertrouwensregel zijn dus van grote invloed op het vertrouwen van burgers in wat er in Den Haag gebeurt. Het trefwoord is dan naar ons gevoel "dualisme". En laten wij eerlijk zijn: de Haagse politieke praktijk is door de aangegeven ontwikkelingen steeds monistisch geworden. Dat is geen kwestie van staatsrechtelijke structuur, want die is grosso modo in orde, maar primair een kwestie van politieke cultuur. Het zou beter zijn als die politieke cultuur meer dualistisch zou worden. Het monisme op lokaal en provinciaal niveau moet volgens de commissie-Elzinga worden teruggedrongen. Tegen die achtergrond moeten wij ook kritisch zijn over de erosie van het Haags dualisme. Het zou goed zijn om hierop de reactie van de minister te horen, want dit is een fundamenteel punt in de discussie.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Cultureel dualisme is mogelijk; dat geef ik de heer Balkenende toe. Maar ik neem aan dat hij toch ook erkent dat wij bijna elke dinsdag in dit huis hoofdelijke stemmingen hebben, omdat er van tevoren geen deals zijn gemaakt over het stemgedrag in de coalitie. Ik heb dat in samenwerkingsverbanden met het CDA nooit meegemaakt, noch in samenwerking met CDA/PvdA, noch in samenwerking met CDA/VVD. Toen was alles van tevoren geregeld. Maar nu hebben wij bijna elke week stemmingen waarvan de uitslag van tevoren niet bekend is. Geeft de heer Balkenende ook toe, dat er nu meer dualisme is dan er ooit is geweest?



De heer **Balkenende** (CDA): Toen de paarse coalitie in 1994 begon, werd gesteld: wij gaan nu naar andere politieke tijden met meer openheid, meer dualisme, enz. Daar was ook alle aanleiding voor na alles wat in de jaren daarvoor was gebeurd. Maar wij moeten constateren dat er gedetailleerde regeerakkoorden zijn gekomen. Wij hebben ook regelmatig te maken met afspraken, bijvoorbeeld bij de algemene politieke beschouwingen, waarbij de zaak vooraf al redelijk goed is geregeld. Er is wel meer dualisme als het gaat om de stemmingen; daarin heeft de heer Te Veldhuis gelijk. Wij hebben inderdaad regelmatig hoofdelijke stemmingen. Maar er zijn nog genoeg zaken – een gedetailleerd regeerakkoord, afspraken tussen coalitiepartners, Torentjesoverleg – waarbij wij constateren dat er nog veel te winnen is in de sfeer van het dualisme. Dat nemen niet alleen wij in Den Haag waar, maar ook de burgers in het land. Als wij anders zouden aankijken tegen regeerakkoorden, tegen de mate van detaillering van afspraken, en als wij een grotere afstand zouden krijgen tussen regeringspartijen en kabinet, dan zou er veel gewonnen zijn. Wij kunnen het wel hebben over de ministeriële verantwoordelijkheid, maar het zit vooral in de genen van parlementariërs: hoe onafhankelijk ben je? Dat heeft deels te maken met de instrumenten waarover je beschikt, maar het is ook een kwestie van houding en mentaliteit. Na alle aandring tot openheid in het begin van Paars – dat is op zich prima; dat onderschrijf ik graag – is er nog heel veel te winnen. Wij zijn bepaald nog niet rond.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Mag ik uit dit betoog concluderen dat, als het CDA na volgende verkiezingen betrokken wordt bij de formatie, het CDA dan zal inzetten op geen regeerakkoord tussen fracties zoals wij tot nog toe gewend waren?

De heer **Balkenende** (CDA): Dit is een aardig voorbeeld van hoe je het debat scherpte geeft, maar tegelijkertijd de discussie op het verkeerde been zet. Het CDA is niet tegen een regeerakkoord, maar wel beducht voor de situatie dat mensen het gevoel krijgen dat zaken in Den Haag al lang zijn geregeld en dat hun mening er niet meer toe doet. Ik heb niet voor niets Von Schmidt auf

Altenstadt geciteerd. Als dat beeld gaat ontstaan, dan loopt de politiek als zodanig risico's. Dat kan uitmonden in minder gedetailleerde regeerakkoorden. De mate van detail van een regeerakkoord is immers ook een uiting van het onderlinge vertrouwen. Naarmate je elkaar minder vertrouwt, ga je meer gedetailleerde akkoorden opstellen. Het CDA zal de volgende keer zeker inzetten op het dualisme, op het hoger op de agenda krijgen van meer afstand tussen regering en parlement; ik hoop vurig dat het inderdaad zover zal komen. Dat veronderstelt dan ook een andere visie op het regeerakkoord, maar dat is iets anders dan helemaal geen regeerakkoord. Wij moeten namelijk ook geen chaos hebben.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Het gaat mij erom dat de praktijk, die nu door u wordt gelaakt, na de volgende verkiezingen niet meer zal worden gehanteerd, als het aan het CDA ligt.

De heer **Balkenende** (CDA): Het gaat om meer dualisme, althans het verbeteren van zaken waarvan nu geconstateerd kan worden dat ze niet goed gaan. Voorzitter! Wat het dualisme betreft, wijs ik op de brief van de premier van 20 augustus. Daarin wordt ingegaan op de belangrijke notitie van secretaris-generaal Geelhoed. Een van de meest essentiële punten in dat stuk is dat Geelhoed constateert dat sprake is van erosie van ideologische politieke tegenstellingen. Zijn verwachting is dat de politiek meer en meer zal gaan over incidenten, en dan nog in de sfeer van beleidsuitvoering. Als het beeld is dat de politiek zich minder richt op de ideologische tegenstellingen en meer op incidenten bij de beleidsuitvoering, denk ik eerlijk gezegd dat wij een probleem krijgen. Immers, de rol van de politiek is nu juist om richtinggevend bezig te zijn, om doelstellingen vast te stellen en visionair-politiek te handelen. Als wij niet meer doen dan ingaan op incidenten in de beleidsuitvoering, zijn wij geen knip voor onze neus waard. Als we kijken naar de derde woensdag van mei en het hele gebeuren rond VBTB, zien we dat die elementen juist zijn bedoeld om scherper te zijn in het vaststellen van de politieke doelen, en bewindslieden daarop af te rekenen. Kortom, ik ben erop tegen dat wij toe moeten

naar een situatie, waarin de politiek niet veel verder komt dan het opkloppen van incidenten in de beleidsuitvoering. Graag commentaar van de minister.

Voorzitter! In de notitie van de secretaris-generaal wordt onderscheid gemaakt tussen de ambtelijke verantwoordelijkheid en de politieke verantwoordelijkheid. Ik vind dat een helder betoog. De premier heeft gezegd dat in die notitie niet wordt getornd aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Toch zie je in de notitie wel indicaties dat er een onderscheid moet komen tussen de politieke en de ambtelijke verantwoordelijkheid, ook om de bewindslieden te ontlasten van een teveel bevragen op al die incidenten. Daarom komt Geelhoed met dat pleidooi. Kan dat op een gegeven moment niet leiden tot een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid? Ik zeg dit ook, omdat in het ambtelijke stuk "Vertrouwen in onafhankelijkheid" – zie de Staatscourant van 1 november – wordt gesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor toezicht moet worden beperkt. Door zo te spreken over ambtelijke politieke verantwoordelijkheid kan een zekere inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid ontstaan. Ik denk niet dat dat goed is. Het is goed als de minister hierop ingaat, ook naar aanleiding van wat de heer Rehwinkel heeft gezegd over het stuk van prof. Scheltema in het Nederlands juristenblad.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Als ik het goed begrijp, is uw fractie net als de onze voorstander van het in stand houden van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht van de beleidsuitvoering. Kunt u wat meer zeggen over de door u genoemde gedachten binnen de WRR? In hoeverre vindt u het wenselijk, wat het toezicht betreft een extern element te introduceren, met uitdrukkelijk instandhouding van de ministeriële verantwoordelijkheid?

De heer **Balkenende** (CDA): Ik wil een scherp onderscheid maken tussen drie dingen. Om te beginnen zijn wij het erover eens dat de ministeriële verantwoordelijkheid als het gaat om de verhouding regering-parlement onverkort in stand moet worden gehouden. Geen verdere discussie. Een volgend punt van discussie is de interne ambtelijke

verantwoordelijkheid. Eerlijk gezegd vind ik dat wij als politiek wat terughoudend moeten zijn als het gaat om de ambtelijke organisatie. Je praat dan over interne klachtenregelingen en de communicatie tussen de bewindspersoon en zijn (top)ambtenaren. Daar blijf ik eerlijk gezegd liever een beetje buiten, tenzij er sprake van is dat de beleidsdoelstellingen in gevaar komen. Daarom was mijn vraag aan de heer Rehwinkel, of een kwaliteitskamer een verantwoordelijkheid van de minister of van het parlement is. Voor de CDA-fractie komt zo iets pas in het vizier als sprake is van evidente tekorten waarvan de minister onvoldoende kan aangeven dat ze worden opgelost. Ik sluit het niet uit, maar ik vind het niet een eerste verantwoordelijkheid van ons om ons te zeer te mengen in de interne ambtelijke organisatie. Ook dat is een kwestie van spreiden van verantwoordelijkheid.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat ben ik met de heer Balkenende eens, maar hij zal het toch ook met mij eens zijn dat wij daar ook als Kamer goed zicht op moeten krijgen. Als er ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor dat toezicht op de beleidsuitvoering, moeten wij toch over de informatie beschikken. Zeker omdat wij nog meer op afstand staan dan een minister of staatssecretaris, zal het ons niet aan informatie moeten ontbreken om onze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

De heer **Balkenende** (CDA): Als de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid maar helder is. Als je te maken krijgt met die andere zaken, gebeurt dat in afgeleide zin. Het is niet aan ons om richtinggevend bezig te zijn ten aanzien van die ambtelijke organisatie. Als er bijvoorbeeld sprake is van het niet kunnen bereiken van doelstellingen, kan het zijn dat je je afvraagt of er iets mis is en dan kom je erover te spreken. Een derde punt betreft de positie van de burger. Je hebt daar ook een bepaalde verantwoordelijkheid voor. Die loopt deels via de ministeriële verantwoordelijkheid, maar daarvoor zijn ook voorzieningen als de Nationale Ombudsman en andere regelingen. Die drie elementen moeten goed worden onderscheiden.

Voorzitter! Voor mijn fractie geldt dat er gezocht moet worden naar wegen om het vertrouwen in die Haagse politiek te versterken. Ik kom dan bij de structuur. Als je kijkt naar betere instrumenten denk ik bijvoorbeeld aan meer financiële expertise. In de Verenigde Staten is er een Congressional Budget Office, die buitengewoon belangrijk werk doet. Ik denk aan het ter beschikking stellen van budgetten aan het parlement om bepaalde onderzoeken te verrichten. Ik denk aan een betere ondersteuning van het werk van politieke partijen, met name de politiek-wetenschappelijk instituten. Verder denk ik aan de ondersteuning van politieke fracties. Je kunt ook denken aan wat mijn fractiegenoot Van Wijmen heeft geopperd, namelijk een initiatiefrecht voor een minderheid in het parlement om tot een parlementaire enquête te komen. Kortom, op het gebied van de instrumenten is het een en ander te verbeteren. Als afronding van dit blokje wil ik een koppeling maken met een aantal actuele aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik noem er drie. De eerste betreft de premier. Toen de affaire-Peper bestond, kreeg de premier op enig moment een onderzoeksrapport. Hij heeft toen gezegd: ik kijk dat niet in, maar ik geef het aan mijn secretaris-generaal. Dat mag dan begrijpelijk zijn, maar op het moment dat een secretaris-generaal een rapport heeft, is de minister daarvoor ministerieel verantwoordelijk. Zo zijn de spelregels en dat staat inmiddels ook wel vast, maar het is goed dat hier nog eens te markeren. Mijn tweede punt betreft het rapport van de Economische controledienst over de kartelvorming in de sfeer van de diesel- en benzineprijzen. Daarbij ging het om het opleggen van vertrouwelijkheid door de minister van Justitie. Vervolgens komt zo'n stuk in de publiciteit en is het een onderdeel van het publieke debat. Daaruit kun je afleiden dat daar waar wij te maken krijgen met vertrouwelijkheid dat soms voor politici buitengewoon lastig is om goed te opereren, want met vertrouwelijkheid kun je niet veel. Je kunt er ook niet veel mee als het gaat om die ministeriële verantwoordelijkheid. Vandaar dat men zo veel mogelijk open moet zijn met stukken en zo min mogelijk vertrouwelijkheid moet opleggen.

De laatste kwestie is zeer actueel. Die betreft de verhouding tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken over de benoeming van de Hoge commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties. Ook daar liepen de verhoudingen vast en dat is in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid een slechte zaak. Het ging om twee dingen: de lezing van de feiten liepen uiteen en er was onduidelijkheid wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor het buitenlands beleid. Ik noem deze drie concrete voorbeelden, omdat de politieke en staatsrechtelijke regels rond de ministeriële verantwoordelijkheid wel helder zijn, maar de praktijk en daar binnen de politieke cultuur weerbarstig zijn. Het is zaak daarin verandering te brengen, want anders wordt er nodeloos getornd aan het gezag van politiek en democratie.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Om mythvorming te voorkomen, wil ik toch zeggen dat in de kwestie van de vorige week niet is bestreden dat de minister van Buitenlandse Zaken een eerste verantwoordelijkheid draagt voor het buitenlands beleid. Ik geloof dan ook niet dat het punt als zodanig in discussie is gekomen. De lezing van de feiten was verschillend, maar van wat u nu zegt, namelijk dat er verschillend werd aangekeken tegen de competentieverdeling op het terrein van het buitenlands beleid, is mij niets gebleken.

De heer **Balkenende** (CDA): In onze kringen bestaat er geen verschil van mening over die vraag. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het buitenlands beleid. Naast het debat hier is er echter ook een publiek debat. Daarin was ruis over de vraag wie verantwoordelijk is voor deze benoeming, de premier of de minister van Buitenlandse Zaken.

Minister **De Vries**: Het was Kofi Annan.

De heer **Balkenende** (CDA): Laten wij hem er ook bij betrekken; dan wordt het nog interessanter.

Minister **De Vries**: Hij is verantwoordelijk.

De heer **Balkenende** (CDA): Hij is verantwoordelijk. De minister-

president wordt op de hoogte wordt gesteld door Kofi Annan. Er ontstaat dus een soort vertrouwelijke relatie tussen Kofi Annan en de minister-president. Daarnaast hebben wij te maken met mededelingen die kennelijk zijn gedaan aan de minister van Buitenlandse Zaken. Vervolgens ontstaat ruis over het antwoord op de vraag wie wat op welk moment wist. Daarover hebben wij vorige week een debat gevoerd. Dan is het de vraag wie je gaat aanspreken. Spreek je de minister-president aan, of de minister van Buitenlandse Zaken? Zo is de hele zaak aan het rollen gebracht. Daarom hebben wij vorige week zo'n schimmig debat gevoerd. Ik ben het volstrekt met de heer Rehwinkel eens: de minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk op het gebied van buitenlandse vraagstukken. Nu hadden wij twee actoren, die ook nog wat sikkeneurig naast elkaar zaten, maar het ging in feite veel dieper. Dat heb ik hiermee willen zeggen. Dit soort situaties is naar mijn mening niet goed voor de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid.

**Minister De Vries:** De heer Balkenende slaat de plank totaal mis. Als er ergens sprake was van verantwoordelijkheid dragen en verantwoordelijkheid afleggen, dan was het wel in dat debat. Dat hem dat niet beviel, is wat anders.

**De heer Balkenende (CDA):** Dat beviel mij uitstekend als lid van de oppositie. Wij hebben genoten. Dat is niet het punt.

**Minister De Vries:** Daarom wil ik er niet zo lang meer op ingaan. Volgens mij slaat de heer Balkenende de plank totaal mis met dit voorbeeld en met andere voorbeelden, maar ik zal er straks misschien nog wat van zeggen.

**De heer Balkenende (CDA):** Voorzitter! Uiteraard ben ik zeer benieuwd naar de reactie van de minister. Als een parlement te maken krijgt met twee lezingen over een benoeming, kun je in ieder geval constateren dat er onduidelijkheid is over de feiten. Vervolgens is het de vraag wie je daarop aanspreekt. Dan hebben twee bewindslieden door onvoldoende coördinatie en onvoldoende regie eraan bijgedragen dat zij op dat punt onvoldoende helderheid hebben geboden over de

ministeriële verantwoordelijkheid. Maar goed, de vrede is getekend, en dat is ook weer een reden voor dankbaarheid.

Ik kom op mijn derde onderdeel en dat is de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot het primaat van de samenleving. De heer Te Veldhuis heeft gelijk als hij zegt dat wij nadrukkelijk moeten nadenken over de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheden. Je moet dus ook bekijken wat de ministeriële verantwoordelijkheid betekent voor de verhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties en instellingen. Dat hangt samen met het thema verantwoordelijkheidsverdeling, dat mijn fractievoorzitter een paar keer naar voren heeft gebracht. Beschouwingen over de ministeriële verantwoordelijkheid hebben al gauw te maken met de visie op de rol van de overheid. Dat is een actuele kwestie. Denk aan de toenemende twijfels over privatisering van activiteiten waarbij het algemeen belang in het geding is. De heer Rehwinkel heeft hierover een aantal interessante opmerkingen gemaakt. Wie de nota leest, krijgt de indruk dat het kabinet niet goed raad lijkt te weten met het aanduiden van die wezenlijke overheidstaken. Het kabinet signaleert terecht allerlei spanningsvelden: een aanwezige versus een terugtrekkende overheid, een uniforme versus een veelvormige overheid. Er worden echter geen inhoudelijke criteria genoemd voor hetgeen de overheid te doen staat. Wanneer is de overheid gelegitimeerd, te interveniëren? Zoals het kabinet aangeeft, geldt dit laatste ook voor het zoeken naar een betere balans tussen normeren en onderhandelen, tussen gelijkheid en maatwerk, enz. Voor het vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling is dit echter problematisch. Hoe dient de verantwoordelijkheid te zijn verdeeld tussen overheid, maatschappelijke organisaties, marktsector en individuele burgers? Op dit gebied zit er licht tussen de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid en de Miljoenennota voor het jaar 2000. In paragraaf 5 van de nota wordt met nadruk gewezen op het private domein. Het kabinet wenst burgers en maatschappelijke groeperingen nadrukkelijk aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheden en verplichtingen jegens de maatschappij. Elders in de nota

wordt in positieve zin gesproken over zelfregulering en convenanten. Het kabinet doet dus hier een appel op de civil society. De aangehaalde Miljoenennota – en de Miljoenennota voor het jaar 2001 laat geen ander verhaal horen – kiest voor een andere invalshoek. Daar wordt op pagina 9 alleen gesproken in termen van "een grotere rol van de overheid aan de ene kant en een sterke markt aan de andere kant". Kan de minister ingaan op de vraag welke visie het kabinet nu heeft op maatschappelijke ordening en de verantwoordelijkheidsverdeling? De CDA-fractie vindt het signaal uit de nota evenwichtiger dan het staat-markt-denken dat soms in beleidsstukken, zoals de Miljoenennota, te vernemen valt.

De CDA-fractie vraagt zich wel af waarom de nota in paragraaf 4.1., die betrekking heeft op veranderingen in de samenleving, niet ingaat op nieuwe ontwikkelingen zoals de civil society, het oprukkend gemeenschapsdenken en het oppakken van het thema "maatschappelijke verantwoordelijkheid". Denk aan de ethische bedrijfscodes. Zoals bekend wil het CDA dit debat mede in het teken stellen van het fenomeen maatschappelijke ondernemingen.

Wordt in het beleid niet te snel vergeten dat maatschappelijke sectoren soms een eigen, vrije beleidsruimte hebben? Denk aan de discussies over de sociale zekerheid en over het omroepbestel. Is er geen reden om de aandacht ten dele te verleggen van zelfstandige bestuursorganen naar het zelforganiserend vermogen van maatschappelijke groeperingen? Zelfregulering is meer dan een alternatief voor het klassieke sturingsinstrument regelgeving, dat in de nota is genoemd. Zij is de uitdrukking van een visie op maatschappelijke ordening, waarin ook andere machtscentra dan die van de overheid worden erkend. De CDA-fractie ziet graag dat dit punt nadrukkelijker naar voren wordt gebracht.

Worden de standpunten in het essay over de horizontaliserende samenleving, netwerkachtige verhoudingen, decentrerende en andere zaken die alles te maken hebben met verantwoordelijkheidsverdeling, gedeeld door het kabinet? Worden daar beleidsmatige consequenties aan verbonden? Zou het niet aardig zijn om naast alle aandacht voor

marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, veel meer te letten op zelfregulering en versterking van de verantwoordelijkheid van maatschappelijke groeperingen? Dat lijkt mij goed, want er is meer tussen hemel en aarde dan ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke vertrouwensregel.

Ik wil nog één opmerking maken over de brief van de minister over het stuk van de ROB. Daarin staat dat hij in algemene zin het belang onderschrijft van duidelijkheid als uitgangspunt voor overheids-optreden. Daarmee zijn wij het uiteraard volstrekt eens.

Ik denk dat in dit rapport de kunst van het "nee" zeggen, het loslaten en de verantwoordelijkheidsverdeling van groot belang zijn, zodat men weet waar de grenzen liggen van de overheidsinterventie. Van belang is ook "people power", zoals Shell dat heeft genoemd. Er moet worden uitgegaan van de denk- en leefwereld van burgers. Dat is ook nodig om het gezag van de overheid te versterken.

Als het gaat om het kwaliteitsconcept, kunnen wij ons voorstellen dat er veel meer wordt gewerkt met burgerpanels, om na te gaan hoe burgers aankijken tegen het functioneren van de overheid. Dat is gebeurd bij het overheidsloket 2000 over de invoering van ICT. Wij willen het instrument burgerpanels meer gebruiken en horen graag een reactie van de minister hierover.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Vertrouwen in verantwoordelijkheid, en de verheldering van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid waarop het kabinet aandringt, vind ik geen overdreven luxe, zeker in een tijd waarin de wereld ingrijpend verandert. De kabinetsnota en het non-paper van de heer Peper bieden daarvoor een behoorlijk goede aanzet. De verheldering is nodig, niet vanwege juridische fijnproeverij maar vanuit politieke noodzaak. Als de theorie rond de ministeriële verantwoordelijkheid, de praktijk en de feitelijke ontwikkelingen te zeer uiteen gaan lopen, ontstaat gemakkelijk een spanning en een frustratie die alle betrokkenen schaadt. Ik doel op de minister in kwestie, het parlement en

de samenleving, die immers het vertrouwen in de politiek verliest. Na een korte analyse van de ontwikkelingen zal ik ingaan op de vraag of die ontwikkelingen gevolgen moeten hebben voor de ministeriële verantwoordelijkheid, om vervolgens te bezien of in de organisatie van ons openbaar bestuur in heel brede zin geen verbeteringen kunnen worden aangebracht die de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen ondersteunen. Dit alles teneinde tot een voor de burger doorzichtiger overheid te komen. Over die analyse kan ik kort zijn. Wij zijn het erover eens: de overheid is het alleenrecht op de aansturing van de maatschappij allang kwijt. Overheidstaken worden niet alleen door de overheid sec uitgeoefend. Wij kennen de zelfstandige bestuursorganen, publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen, die allemaal overheidstaken uitoefenen.

Minister **De Vries**: De overheid heeft dat alleenrecht nooit gehad.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De overheid heeft wel meer recht op aansturing gehad dan nu het geval is. Ik doel op de vergruizing die de heer Peper als term heeft geïntroduceerd.

Wij moeten tevens constateren dat de overheid steeds meer participeert in netwerken. Daarnaast is er de ontwikkeling van de internationalisering, de horizontalisering en de informatisering. De overheidsorganisatie is platter en breder geworden. De piramide van weleer, met een strakke hiërarchie, parafencultuur en Weberiaanse ambtenaren, is niet meer.

Voorzitter! De genoemde vergruizing, internationalisering en horizontalisering maken het voor het kabinet steeds moeilijker om het ambtenarenapparaat in al zijn uithoeken onder controle te houden en de afstemming tussen wijd uiteenliggende terreinen te bewaken. D66 heeft al langer bepleit dat er een kernkabinet moet komen, met meerdere onderministers of staatssecretarissen die de concrete beleidsterreinen direct en politiek kunnen aansturen terwijl het kerkkabinet de grote lijnen en de coördinatie in het oog houdt. Ik ben blij dat ik de heer Te Veldhuis ook een beetje in die richting hoor denken. Dat kan de discussie wat

meer steun geven. Ik vraag ook deze minister om een visie op dit idee te geven. In het verleden heeft hij zich daar wel eens positief over uitgelaten. Het kabinet is zich op dit vraagstuk aan het bezinnen. Ik vraag om een wat meer openbare bezinning.

Voorzitter! Communicatie en informatie worden letterlijk en figuurlijk grenzeloos. In het WRR-rapport Staat zonder land gaat prof. Derksen in op de toenemende deterritorialisering. Ook prof. Bovens ziet dat in zijn meest recente oratie als een zeer belangrijke ontwikkeling, die de overheid niet onberoerd kan laten en die ook effect kan hebben op de bestuurlijke organisatie in het algemeen. Ik vraag de minister of hierover in het departement wordt doorgedacht.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik begrijp dat er een misverstand bij mevrouw Scheltema is gerezen. Wij zijn niet voor een kernkabinet, maar voor een kerndepartement. Dat is een groot verschil.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb de heer Te Veldhuis in zijn tweede optie horen spreken over meer bewindslieden, met name meer staatssecretarissen. De combinatie van beide ingangen zou naar mijn gevoel naar een kernkabinet kunnen leiden.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Dat is een extensieve interpretatie die niet de mijne is. Het zou wel in plaats van ZBO's kunnen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! In het staatsrechtelijke beeld van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt nog steeds uitgegaan van het piramidale model: de minister draagt de volle verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van het apparaat en voor de op afstand geplaatste instanties, voorzover zijn bevoegdheid reikt. Het zicht erop wordt echter wel waziger naarmate een instantie verder weg staat. Dat model heeft effecten op de mogelijkheden van beïnvloeding en aansturing. Bij de op afstand geplaatste instanties geldt dat zeker. Bij ZBO's is het, als het goed is geregeld, zelfs nog beter mogelijk dan bij de geprivatiseerde uitoefening van overheidstaken. Daarom begrijp ik de voorkeur van de heer Te Veldhuis voor privatisering niet. Daar

is de overheid immers bijna volledig uit het vizier.

De aansturing is ook voor de minister binnen zijn departement lastiger geworden. Hij is niet in staat om al het ambtelijk handelen concreet aan te sturen. Ambtenaren onderhandelen in internationale fora en behoeven daarvoor een ruim mandaat. Zij overleggen ook met belangengroepen, instellingen en instanties die op hun beleidsterrein betrokken zijn, maken afspraken, stellen voorwaarden, en ook interdepartementaal maken zij uit wat haalbaar is en wat niet. Kortom: de beleidsruimte van ambtenaren is aanmerkelijk toegenomen. Wat betekent dat nu voor de ministeriële verantwoordelijkheid? Moet men een minister in de huidige situatie nog verantwoordelijk blijven stellen voor alles dat in zijn departement of bij de andere organen gebeurt? De secretarissen-generaal, onder aanvoering van Geelhoed, kwamen met de suggestie om onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheid voor individuele gevallen en een meer structurele verantwoordelijkheid die bij de minister zou blijven, terwijl voor individuele gevallen de secretarissen-generaal zouden kunnen worden aangesproken. Dit klinkt sympathiek, mede omdat het een soort van reactie is op de hijgerigheid en het feit dat ook de politiek zich al te zeer bezighoudt met incidenten, maar toch voelt mijn fractie hier niets voor. Er ontstaat dan een versplintering van verantwoordelijkheden en een merkwaardige vermenging daarvan. Politieke ambtenaren naast politici met een kiezersmandaat: daar moeten wij niet naar toe. Eén van de wezenskenmerken van democratie is: geen macht zonder controle op de macht. Zowel voor de formulering van het beleid als voor de uitvoering van overheidsbeleid behoort een politicus verantwoordelijk te zijn en daarop namens de bevolking door de volksvertegenwoordiging te kunnen worden aangesproken. Wat D66 betreft, moet dat zo blijven. De ministeriële verantwoordelijkheid zoals die sinds jaar en dag bestaat, moet blijven staan als een huis, om met de heer Rehwinkel te spreken. Er moet dan echter wel meer duidelijkheid komen over de inhoud van die verantwoordelijkheid. Het begrip "verantwoordelijkheid" wordt ten onrechte te vaak gezien als

synoniem voor "vertrouwen". In het rapport Steekhoudend ministerschap is al uiteengezet dat dit verkeerd is, en ook het kabinet maakt er melding van. Verantwoordelijkheid betekent naar de mening van D66 niet meer, maar ook niet minder dan een verplichting tot het afleggen van verantwoording, tot het verschaffen van informatie, tot het zo nodig erkennen van fouten of ingrijpen en aangeven hoe een situatie naar de toekomst toe zal worden veranderd. Of een politicus daarnaast het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging behoudt, is een vraag van andere orde, een puur politieke vraag die apart onder ogen moet worden gezien. De wijze van verantwoorden en de mate van verwijtbaarheid kunnen daarbij een rol spelen, maar dat hoeft bepaald niet. Zelfs al zou een bewindspersoon verwijtbaar hebben gehandeld, dan nog hoeft dat niet te leiden tot het opzeggen van vertrouwen. Er is zelfs een zeer bijzondere vorm van verantwoordelijkheid nemen, namelijk de Carrington-doctrine, als een soort van boetedoening, zonder dat er sprake is van verwijtbaarheid en zonder dat de vertrouwensvraag is gesteld. Die vorm kennen wij in Nederland niet en het lijkt mij ook goed dat wij die hier niet kennen. In een land als het onze, met zijn kabinetsvorming, regeerakkoorden en cultuur van coalitiekabinetten is het vertrek van een minister een belasting voor de stabiliteit van de coalitie, van welke coalitie dan ook. Dat hebben wij in het verleden wel gezien. Het politieke vertrouwen wordt in ons land niet snel opgezegd. Deze cultuur – ook wel met "sorry-democratie" aangeduid – is naar ons oordeel inherent aan de huidige staatsrechtelijke structuren. Wil men dat veranderen – en dat wil D66 – dan zullen die structuren moeten worden veranderd en moeten wij toe naar een echt dualisme op rijksniveau. In het stelsel dat wij voorstaan, is daarvan inderdaad sprake. Als er een kabinet is met een eigen kiezersmandaat via de minister-president, is er sprake van een reëel dualisme.

De heer **Balkenende** (CDA): U zegt dat de "sorry-democratie" inherent is aan de huidige staatsrechtelijke structuren. Kunt u dat even toelichten, want ik ben het daarmee niet eens, denk ik.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): In Nederland hebben wij te maken met coalitiekabinetten. Als een partij regeringsverantwoordelijkheid wil gaan dragen, legt deze dat met andere partijen in afspraken vast in een regeerakkoord. Daarop vinden partijen elkaar en zij spreken af om in beginsel een vierjarige regeringsperiode vol te maken. Als er echter een kink in de kabel komt in de tussentijd, zal men in welke coalitie dan ook proberen een oplossing te vinden zonder dat de stabiliteit van de regeringscoalitie wordt ondergraven. Dat is inherent aan ons staatsrechtelijk systeem waarin, als je het dualisme echt voeten en handen wilt geven, veranderingen moeten worden aangebracht. Voorzitter! Sinds de affaire Kok-Van Aartsen kennen wij het begrip "staatsrechtelijk vertrouwen", door minister Van Aartsen omschreven als: "vertrouwen, zolang een minister lid is van het kabinet". Wordt hiermee naast het vertrouwen tussen minister en volksvertegenwoordiging een nieuw vertrouwensbegrip geïntroduceerd, te weten het vertrouwen tussen bewindsliden onderling? Is dit te beschouwen als een aanvulling op onze staatsrechtelijke doctrine? Ik vind het in ieder geval wat merkwaardig en zou hierop graag de visie van de minister willen vernemen. Voorzitter! Hoewel de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid en de organisatie van het bestuur conceptueel uit elkaar liggen, is er volgens D66 alle reden om te bezien hoe de praktijk van ons openbaar bestuur kan worden aangevuld om de ministeriële verantwoordelijkheid beter tot haar recht te doen komen, de controlefunctie van zowel ministers als parlement te versterken en de openheid en doorzichtigheid van de overheid te vergroten ten behoeve van de burgers. De overheid is zelf al steeds meer doordrongen van die noodzaak en werkt via visitaties, kwaliteitsbeoordelingen enz. aan een verbetering van de kwaliteit. Maar wat opvalt, is dat de kwaliteitsbewaking vooral een interne zaak van overheidsorganisaties blijft. Is dat echter gewenst? Valt er niet heel veel te zeggen voor de introductie van een kwaliteitskamer, zoals voorgesteld door de WRR? In het kader daarvan wordt onafhankelijk kwaliteitstoezicht geïntroduceerd onder behoud van de ministeriële

verantwoordelijkheid. D66 ziet daar belangrijke voordelen in, juist omdat de kwaliteit zo belangrijk is en omdat kwaliteitsgebreken vaak zo moeilijk tijdig te constateren zijn. Er zijn bovendien geen meer algemene kwaliteitsconcepten ontwikkeld, waaraan onafhankelijk kan worden getoetst. Zo blijft de minister kwetsbaar en kan het parlement zijn controlerende functie alleen langs de weg van incidenten waarmaken. Dat nu zou moeten veranderen. Onafhankelijke en openbare kwaliteitsrapportages zouden zowel de minister als het parlement behulpzaam kunnen zijn bij het uitoefenen van hun taken. Ik stipuleer hierbij dat de minister uiteraard zijn verantwoordelijkheid blijft behouden. De controlefunctie van het parlement zou ook anderszins kunnen en moeten worden versterkt. De ontwikkelingen gaan steeds meer in de richting van uiterst deskundige professionele ambtenaren met een eigen beleidsruimte. Waarom zouden die ambtenaren het parlement niet rechtstreeks informatie mogen verschaffen, bijvoorbeeld over internationale onderhandelingen of de interdepartementale keuze-problematiek? Natuurlijk moet de minister weten dat dergelijke informatie is gevraagd en wordt verschaft. Hij mag er ook bij zijn, maar het hoeft wat ons betreft niet. Het gaat om informatieverschaffing en niet om verantwoording. Het gaat om openheid en transparantie, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid blijft. Tot nu toe is de rechtstreekse informatieverschaffing slechts het geval bij een parlementaire enquête. Wat ons betreft mag het ruimer worden. Het zou wel eens een remedie kunnen zijn tegen ongecontroleerd lekken. Ambtenaren voelen zich vaak zo monddood.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik vraag mij af waaraan mevrouw Scheltema denkt. Zij begon haar verhaal met informatieverschaffing moet mogelijk zijn, de minister mocht het weten. Dat vond ik een wat minimale formulering, maar gelukkig zei zij: onder ministeriële verantwoordelijkheid. Er kan op zich zelf niet zoveel bezwaar tegen bestaan. Ik weet niet goed waaraan mevrouw Scheltema denkt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ambtenaren hebben noodzakelijker-

wijs een steeds grotere beleidsruimte gekregen, alleen al vanwege professionaliteit en deskundigheid. Over het onderhandelen mag best meer informatie aan de Kamer worden verstrekt. Tot nu toe gebeurt het te mondjesmaat. Er wordt vrij moeilijk over gedaan. Ik wil die cultuur van informatieverschaffing wat verruimen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Heeft u het over een situatie waarin ambtenaren het initiatief tot informatieverschaffing zouden nemen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nee. De Kamer vraagt aan de permanente vertegenwoordiger in Brussel: hoe zit het precies met die onderhandelingen? Kunt u ons nader informatie verschaffen welke vragen daar spelen en wat de problemen zijn?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dan zitten wij in de sfeer van de hoorzittingen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Inderdaad.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): En dat buiten de minister om?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nee, de minister moet weten dat het gebeurt. Op dit moment wordt er naar mijn oordeel te terughoudend gedaan. Ambtenaren moeten gewoon informatie kunnen verschaffen. De minister moet het weten en kan erbij zijn. Het moet niet stiekem gebeuren, maar open. De Kamer kan er baat bij hebben dat er meer openheid en transparantie in het overheidsapparaat komen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): De Kamer kan proberen een wig tussen de ambtenaren en de minister te drijven, terwijl de minister de enig verantwoordelijke is. Ook u wilt de ministeriële verantwoordelijkheid rafeliger maken. Een heel gevaarlijke ontwikkeling.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil de overheid transparanter maken en keuzeproblemen helderder maken en de Kamer goed geïnformeerd doen zijn. Het verbaast mij dat u dat niet wilt. Bij ZBO's is geen sprake van ondergeschiktheid aan de minister.

Daarom is voor rechtstreekse informatieverschaffing aan de Kamer zeker geen toestemming nodig. De minister blijft verantwoordelijk voor het reilen van zeilen van de ZBO, maar bij de effectuering van de verantwoordelijkheid moet hier steeds in de gaten worden gehouden welke bevoegdheden tot beïnvloeding en controle de minister daadwerkelijk zijn toegekend. De gaps, die daarbij ontstaan, moeten volgens D66 worden opgevuld door duidelijke eisen te stellen aan de verslaglegging en de verplichting tot output. Een verslaglegging rechtstreeks aan de minister en de Kamer. Datzelfde zal ook het geval moeten zijn bij andere verzelfstandigde instanties. De gap die eventueel ontstaat tussen ministeriële verantwoordelijkheid en het functioneren van die organen moet worden opgevangen via de openbare verslaglegging. Het lijkt erop dat die betere overheid alleen maar het parlement aangaat, maar niets is minder waar. De overheid moet juist ten opzichte van de burgers zo helder als glas zijn, om met de ROB te spreken. Openheid, betrouwbaarheid, klantvriendelijkheid, het kan en moet nog zoveel beter. De burgergerichte kwaliteitsconcepten en kwaliteitshandvesten die door de ROB worden aanbevolen kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. De gemeente Haren belooft haar inwoners al jaren dat vergunningen binnen een bepaald aantal weken geleverd zullen worden. Als dat niet lukt, volgen excuses met redengeving en een boekenbon. Dat wekt vertrouwen bij de burgers. Niet dat de rijksoverheid nu allemaal boekenbonnen moet gaan verschaffen, maar het gaat erom dat de overheid zich echt bindt aan het leveren van kwaliteit aan de burgers. Ook wij hebben trouwens veel op met burgercomités en burgerpanels. Die spreken aan en hun activiteiten moeten worden geïntensiveerd. Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Balkenende hoe de minister daartegen aankijkt. Het gaat om versteviging van de relatie tussen de overheid en de burger. Voorzitter! Het mag duidelijk zijn, wij willen ministeriële verantwoordelijkheid behouden en in de organisatie een aantal verbeteringen aanbren-gen, opdat het behoud van die verantwoordelijkheid inderdaad een feit kan zijn.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Voorzitter! Wie dit allemaal aanhoort, denkt dat er toch veel moet veranderen. Het valt mij op dat wij hier eigenlijk een heel theoretisch debat met elkaar voeren. De praktijk is vaak een stuk weerbarstiger. De fractie van D66 zegt dat de coalitie-politiek met zich brengt dat je in een "sorry-democratie" terechtkomt. Ik kan dat eerlijk gezegd niet plaatsen. Op de punten van ministeriële verantwoordelijkheid, helder inzicht in de politiek en transparantie is het natuurlijk essentieel om te laten zien waar je voor staat. Dat geldt voor de oppositie, maar zeker ook voor een coalitiepartij. Dualisme in de politiek zal andere fracties toch ook moeten aanspreken. Als dingen te vaak verkeerd gaan, kun je niet maar "sorry" blijven roepen; dan zul je ook de consequenties moeten aanvaarden. Het verhaal van D66 valt mij dan toch een beetje tegen en ik denk dat het goed is om dit debat dan maar met elkaar te voeren.

De **voorzitter**: Ik zie dat mevrouw Scheltema wil interrumpen, maar zij hoeft dat echt niet te doen omdat nu het woord "D66" valt. Zij moet vooral op de inhoud reageren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Precies, voorzitter! Ik ben het met mevrouw Van Gent eens dat zeker gestreefd moet worden naar meer duidelijkheid op dat punt. Maar denk zij ook niet dat het feit dat haar partij nog nooit aan een regeringscoalitie heeft deelgenomen, maakt dat zij hier zo gemakkelijk over praat?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Ik praat helemaal nergens gemakkelijk over. Maar als je iets aan dit debat wilt toevoegen, ook al zit je in de regering, zal het om openheid, transparantie, politieke debat en politieke keuzes moeten gaan. Het gaat om helder zeggen waar je voor staat. Je hoeft het compromis nooit uit te leggen als jouw standpunt, maar je moet wel open regeren. Het klopt niet dat wij daar geen mening over mogen hebben, omdat wij nog nooit deel van een regering hebben uitgemaakt. Mevrouw Scheltema mag ons er ook op aanspreken als de situatie nog eens anders wordt. Op dat moment zullen wij graag de discussie met haar aangaan. Dan zullen wij het als een uitdaging zien om daar open en duidelijk in te opereren.

Voorzitter! Zo schrijf je een door velen geroemd essay over de verhouding tussen overheid, burgers en politiek leiderschap en zo zit je uitgerangeerd thuis in Wassenaar. De politiek is een hard vak; dat moet toch gezegd worden als wij over dit thema praten. De fractie van GroenLinks heeft indertijd kritiek gehad op dat veelgeroemde essay van de heer Peper, dat toch uiteindelijk het startpunt is geweest voor de besprekingen van vandaag. Wij hebben gezegd dat het niet om een andere presentatie van het politiek leiderschap gaat, maar om de inhoud. Daar moet je voor staan. Het gaat er niet om het beeld van Paars II op te poetsen, ook al verscheen het essay in een tijd dat er wat problemen voor de coalitie waren; in discussies in de media is daar uitgebreid op ingegaan. Het gaat er toch vooral om helderheid te creëren.

De uitgangspunten van het debat van vandaag moeten zijn: duidelijkheid en laten zien waar je voor staat. In de stukken staat een uitgebreide beschouwing op de democratie; hoe het was, hoe het is geworden en waar wij nu ongeveer staan. Je zou ook kunnen zeggen, dat het gaat van principes tot wat meer pragmatisme. In onze ogen is het onduidelijk waar mensen werkelijk voor staan, over welke items gediscussieerd wordt en voor welke items men zich verantwoordelijk voelt.

In onze ogen vormt de burger de voornaamste kracht van de democratie. Met elkaar maken wij de samenleving. Het moet voor de burgers helder zijn waar de politiek voor staat. Voor ons is dat meer dan een keer in de vier jaar naar het stemhokje gaan. Het is een continu-proces waaraan voortdurend aandacht moet worden besteed. Uit de stukken kan worden opgemaakt, dat het van maakbaarheid naar meer no-nonsense is gegaan; er is sprake van een wat meer terugtrekkende overheid, decentraliseren, privatiseren, verzelfstandigen, zoeken naar consensus, polderpolitiek. Ik kan mij goed voorstellen, dat men zich afvraagt waar partijen eigenlijk nog voor staan. Morgen vinden de Amerikaanse presidentsverkiezingen plaats. Vaak wordt er aan je gevraagd, of het Gore of Bush zal worden. Er doet echter nog een kandidaat mee met die verkiezingen: Nader van de groene partij. Als men daarop stemt,

zou het volgens bepaalde mensen wel eens heel vervelend kunnen aflopen voor Gore. Naar mijn mening zou het echter goed zijn als ook in Amerika het tweepartijstelsel eens doorbroken zou worden. Gore en Bush beginnen immers erg op elkaar te lijken. Het gaat eigenlijk nergens meer over, behalve over wat politieke accenten hier en daar. Die manier van politiek bedrijven spreekt GroenLinks niet aan.

Minister **De Vries**: Ik hoop dat men in Amerika meeluistert.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Ik geef dit voorbeeld omdat het voor mij belangrijk is of het alleen om structuren gaat. Als bijvoorbeeld gesproken wordt over incidentenpolitiek, zegt mij dat niet zoveel. Incidentenpolitiek kan de een heel anders beoordelen dan de ander. Vaak liggen daaraan politieke meningsverschillen of invalshoeken aan ten grondslag. Het is natuurlijk altijd de vraag, wie op welk moment meeluistert. Ik geef het als voorbeeld om een beetje te schetsen hoe ik in deze discussie sta. In de schets wordt ook gesproken over relevante kerntaken, de rechtsstaat, de volwaardige participatie en dergelijke. Het blijft echter een punt van politieke afweging. Dat moet je samen goed organiseren, maar je moet het politieke debat niet uit de weg gaan. Als gesproken wordt over transparantie en macht delen met de burgers, zou ik dat bijvoorbeeld willen verlengen met de macht delen met de oppositie, openstaan voor het debat en niet bij voorbaat de zaak afregelen. Het gaat in onze ogen om ideeën en niet primair om de afzender. Dat gebeurt echter wel in de Kamer. Bij het indienen van moties of het nemen van initiatieven bijvoorbeeld wordt krampachtig geprobeerd controle te houden over afspraken die gemaakt zijn en vaak multi-interpretabel zijn. Wij kunnen het wel theoretisch afbakenen, maar de praktijk is vaak een stuk weerbarstiger. Het hangt vaak helemaal af van de situatie waarin je je bevindt of welk standpunt je inneemt. Wij achten het primaat van de Kamer hoog. Ook andere fracties hebben dat aangegeven. Bij het vragenuurtje en bij begrotingsbehandelingen valt het onze fractie echter steeds op dat het dikwijls een voorgeprogrammeerde gang van zaken betreft. De

antwoorden worden vaak van papier opgelezen. Het is treurig dat de bewindspersoon die zich het meest kwetsbaar opstelt en dus eigenlijk een sterk minister is, omdat hij aan het debat durft deel te nemen, vaak als eerste kopje-onder gaat. Het zou meerwaarde aan het debat geven als niet alleen maar voorgeprogrammeerde antwoorden worden voorgelezen. De bewindslieden moeten bereid zijn, de discussie met de Kamer op een goede manier aan te gaan. Misschien moet er meer echt gedebatteerd worden in plaats van het voorlezen van eerder bedachte teksten.

Dat zien wij ook een beetje bij het regeerakkoord. Zo'n akkoord hangt natuurlijk van compromissen aan elkaar. Toen ik net Kamerlid was, herinner ik mij dat ik in allerlei kamertjes beoogde coalitiepartners in beslotenheid zag overleggen. Toen dacht ik al: het is eigenlijk een heel beperkt groepje dat het beleid bepaalt. Het zou interessant zijn om erover na te denken of hierbij niet meer participatie en openheid kan worden betracht. De eigen identiteit dreigt in dit soort akkoorden te verwateren. Oprispingen van principes die er wel degelijk nog zijn, vinden vaak voor de Bühne plaats. In de besluitvorming zijn ze vervolgens van het toneel verdwenen. Die manier van politiek bedrijven spreekt de fractie van GroenLinks niet aan. De woordvoerders tot nu toe menen dat de ministeriële verantwoordelijkheid moet blijven zoals zij is. Ook wat ons betreft is er geen enkele twijfel mogelijk: de minister is verantwoordelijk, punt uit. Ook een mislukte privatisering of verzelfstandiging is onderwerp van politiek debat. De partijen hebben alle vrijheid om dat op de agenda te zetten. Het is niet te voorspellen na hoeveel keer geel rood wordt gegeven. Immers, dit is afhankelijk van het debat en van andere politieke akkefietjes, die uiteindelijk bij één onderwerp worden afgeregeld. Wij kunnen daarover theoretiseren, maar de theorie is niet zodanig vast te leggen dat de praktijk kan worden gestuurd.

Over de ministeriële verantwoordelijkheid, over de omgang tussen Kamer en kabinet en over de mogelijkheid om te laten zien waar je voor staat, heeft mijn fractievoorzitter bij de algemene beschouwingen behartigenswaardige woorden gesproken. Van de publieke

vernieuwing is een belangrijk onderdeel dat helderheid wordt gecreëerd over de rolverdeling tussen overheid, markt en burgers en hun organisaties. Er is politieke verantwoordelijkheid, maar is er ook maatschappelijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke politiek. Of dat precies hetzelfde is als het CDA bedoelt, daar kunnen wij nog eens over doordiscussiëren, maar in principe wil ik deze lijn wel kiezen. Wij kunnen wel kiezen voor een heldere rolverdeling, maar het is een illusie om te denken dat het dan geheel foutloos kan. Ik vind het echter belangrijker dat het niet fútloos moet zijn. Het moet initieënd, uitdagend zijn. Het moet maatschappelijke problemen op de agenda blijven zetten. Dat zien wij als een heel belangrijke rol van de overheid. Ook voor degenen die niet de macht hebben, hebben wij als overheid, als politieke bewegingen een verantwoordelijkheid. Dat dat effectief, efficiënt en klantvriendelijk moet, staat natuurlijk buiten kijf. Het moet ook loyaal, objectief, onpartijdig en dienstbaar, zoals Weber het omschrijft. Daar kan niemand het mee oneens zijn, maar het blijft essentieel hoe wij dat met elkaar wensen in te vullen. Als je het dan hebt over de effectiviteit van het handelen van de overheid, dan kun je daar wel je vraagtekens bij zetten. Wat verlangt de burger op het gebied van zorg of onderwijs? Zijn dat wachtlijsten of adequate hulp op het moment dat je dat nodig hebt? Zijn het vieze schoolgebouwen en leerlingen die naar huis worden gestuurd, of is dat goed, efficiënt, adequaat en klantvriendelijk onderwijs? Dat zijn zaken waarop wij altijd kritisch moeten blijven; dat kan altijd beter. Maar ook dat is een onderdeel van politieke afwegingen die je daarover maakt. De overheid en ook geprivatiseerde, verzelfstandigde en semi-geprivatiseerde instellingen moeten zich continu afvragen: doen wij het goed, kan het beter en hebben wij antwoord op actuele vragen die de samenleving ons stelt?

De **voorzitter**: Mevrouw Van Gent, u heeft uw spreektijd in eerste termijn helemaal volgemaakt.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Dan gebruik ik, als dat mag, toch nog een paar minuten van mijn spreektijd in tweede termijn.

De **voorzitter**: Ik wil op beknoptheid aandringen, omdat andere collega's niet van hun spreektijd in tweede termijn gebruik hebben gemaakt. Ik weet ook niet of er een tweede termijn komt.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Dat is nieuws voor mij, want op het groentje stond wel dat er een tweede termijn komt.

De **voorzitter**: Daarover heb ik bij de opening van de vergadering iets gezegd, maar toen was u er niet.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Mijn trein was vertraagd. Soms loop je tegen praktische obstakels aan. Tot slot wil ik twee andere zaken aan de orde stellen. Ten eerste is dat de klokkenluidersproblematiek.

De **voorzitter**: Dat hebben wij vorige week van de agenda afgevoerd.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Dat klopt, dat komt 17 januari terug. Bij de begrotingsbehandeling van BZK hebben wij daar ook aandacht voor gevraagd.

De **voorzitter**: Nee, vorige week hebben wij in de procedurevergadering besloten om dit van de agenda van nu af te voeren.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Ik wil er toch graag een opmerking over maken. Dat gebeurt in mijn eigen tijd, voorzitter.

De **voorzitter**: Mevrouw Van Gent, wij maken met elkaar afspraken over de agenda, net zoals wij aan het begin van de vergadering afspraken hebben gemaakt over de spreektijd. Ik reken erop dat u zich aan die afspraken houdt, net als alle anderen.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): U kunt mij daar nu wel streng over toespreken, dat is ook uw recht als voorzitter, maar ik wil er één zin aan wijden.

De **voorzitter**: Nee, ik stel voor dat u naar dat tweede punt gaat, als dat op de agenda staat.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Ik wil toch even zeggen dat als het onvoldoende is waar de regering rond die klokkenluidersregeling mee



komt, wij zelf met initiatieven zullen komen. Dat hebben wij ook bij de begrotingsbehandeling van BZK gezegd.

De **voorzitter**: Dat stond op uw papertje, neem ik aan.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Wij zijn nu wel met elkaar aan het debatteren. Ik heb binnen de grenzen van het betamelijke wel de vrijheid om hier namens de fractie van GroenLinks een aantal punten met elkaar in verband te brengen ...

De **voorzitter**: U komt nu tot een afronding met dat tweede punt.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): U interrumpeert mij en ik verwacht dat u dan ook antwoord van mij wilt, of is dat niet de bedoeling?

De **voorzitter**: Nee.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Dat is wel een beetje raar, maar goed. Ik wil mijn verhaal beëindigen met te spreken over de zesde macht, wat ook aan de orde kwam bij de begrotingsbehandeling van BZK. GroenLinks heeft daarover afgelopen vrijdag een zeer interessant symposium georganiseerd. Het gaat er met name om, dat heel veel zaken bij de overheid tegenwoordig worden uitbesteed aan externen. Daar gaat veel geld naartoe. Je ziet ook dat ambtenaren die voor zichzelf gaan beginnen, vaak voor de driedubbele prijs adviseren. Wij vinden dat demotiverend voor de ministeries. Wij zouden het prettig vinden als de minister daar nader op ingaat. Wij hebben bijvoorbeeld gezien dat de Vreemdelingenwet door externen is gemaakt en dat het ministerie in wezen buitenspel is gezet. Als je vindt dat ambtenaren innovatief dingen moeten aanpakken en moeten handelen, dan is het wel heel zuur dat externen de zaak politiek voorbereiden als het werkelijk ergens om gaat. Ik ben heel benieuwd naar de visie van de minister hierop. Wie is de probleem-eigenaar en zijn wij bereid om echt te investeren in ons eigen ambtenarenapparaat? Gezien de tijd moet ik het hierbij laten. Maar wellicht, voorzitter, staat u mij straks nog wat interrupties toe, zodat wij hier misschien nog een debat kunnen krijgen.

Minister **De Vries**: Dat is helemaal niet nodig.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Dat zou je bijna een provocerende opmerking kunnen noemen.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Voorzitter! Het is goed, nu eens over het thema van de ministeriële verantwoordelijkheid te spreken, los van de actualiteit van de dag. Dat was ook de bedoeling van de vorige minister van Binnenlandse Zaken, met zijn nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Inmiddels diende de Raad voor het openbaar bestuur ons met een waardevolle aanvulling en concretisering van de nota, onder de titel Helder als glas. De nota van de regering wil er geen twijfel over laten bestaan dat zij de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal onverkort wil handhaven. Dat kan ook moeilijk anders, in het licht van de duidelijke taal van de Grondwet. Maar daarmee zijn nog niet alle vragen beantwoord. De regering spreekt van levend staatsrecht en van een permanent zoekproces. Aan dat zoekproces nemen bewindslieden, ambtenaren en wetenschappers ook permanent deel, kennelijk soms met de bedoeling, de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid te beproeven. De achtergrond van de discussies is meestal dezelfde: het functioneren van de overheid is zo veranderd en is vaak zo op afstand van de minister komen te staan, men vraagt zoveel flexibiliteit, dat het niet redelijk en niet goed mogelijk zou zijn, voor dit alles de ministeriële verantwoordelijkheid te handhaven. De oplossingen die bepleit worden, verschillen vervolgens. Oud-minister Peper sprak in zijn essay over een bepaalde foutenmarge, over een discretionaire ruimte, de heer Geelhoed wil op enig moment onderscheid maken tussen de ministeriële verantwoordelijkheid voor structurele beleidskwesties en voor incidentele uitvoeringskwesties, waarvoor de desbetreffende ambtenaren aangesproken zouden kunnen worden. Hoewel ik het probleem wel zie, meen ik dat de oplossing niet kan zitten in een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig. De minister is verantwoordelijk voor al het doen en laten van hemzelf en van de ambtenaren die onder zijn direct of indirect gezag

werkzaam zijn. Die verantwoordelijkheid kent geen marges of vrije zones. Wel kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen beperkt worden tot het overdragen van uitvoeringstaken aan ZBO's. Waar geen ministeriële bevoegdheid meer is, is ook geen ministeriële verantwoordelijkheid. Dat geeft tegelijk aan, hoe belangrijk de komende discussie over de ZBO's is. Er ligt nu eindelijk een voorstel voor een Kaderwet, maar of dat het nu is waarop de Kamer al jaren hoopte, is de vraag. In de nota van de regering worden de ZBO's gerangschikt onder functionele decentralisatie, een hardnekkig misverstand, waarvoor ik al vaker de aandacht heb gevraagd. ZBO's zijn en blijven verzelfstandigde onderdelen van de rijksdienst, en geen vorm van gedecentraliseerd bestuur, zoals bij de waterschappen. Ik hoop dat deze minister erin slaagt, het onjuiste spraakgebruik op dit punt te beëindigen. Ik heb begrepen dat de ambtelijke commissie Toezicht inmiddels haar rapport Vertrouwen in onafhankelijkheid aan de minister heeft aangeboden. De titel lijkt een uitdaging in de richting van de auteur van Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Hoewel met de nodige mitsen en maren lijkt de commissie te kiezen voor toezicht op beleidsuitvoering door van de minister onafhankelijke instanties. Op voorhand kan zo'n voorstel bij mij op een kritische benadering rekenen. Aan wie zijn in zo'n geval de controleurs verantwoordelijk schuldig? Kent de ministeriële verantwoordelijkheid geen marges, de vertrouwensregel wel, indien en voorzover een politieke meerderheid dat wil. Verantwoordelijkheid voor gemaakte fouten kan samengaan met blijvend vertrouwen, zo goed als een onberispelijk functioneren als minister geen garantie vormt voor blijvend vertrouwen. Ik zou willen dat in politiek en samenleving dit onderscheid even gemeengoed was als hier vandaag onder ons. Het zou het vertrouwen tussen politiek en burgers ten goede komen als niet elke discussie over ministeriële verantwoordelijkheid wordt overschaduwd door de vraag, wie schuldig was en dus moet opstappen. Het niet consequent hanteren van het onderscheid kan de krachtigste instrumenten van de Kamer ontkrachten. Uiteraard heeft dat verhaal ook een keerzijde. Handhaving of opzegging

van vertrouwen is uiteindelijk een politieke zaak. Maar als niet de ernst van het gebeuren, maar partijpolitieke of coalitiepolitieke overwegingen de doorslag geven, wordt het vertrouwen van de burgers in de politiek op de proef gesteld. Een coalitie die geen noodzakelijke ministerscrisis kan doorstaan, lijkt dan ook aan vervanging toe te zijn. Bij de keerzijde behoren ook aard en functie van het regeerakkoord. Daarop wijst het ROB-advies met de prikkelende vraag: "als de volksvertegenwoordiging zich al te nauw verbonden voelt met het bestuur, wie legt dan nog aan wie verantwoording af?". Ik leg die vraag ook voor aan de minister en mijn collega's. Kunnen we het er niet over eens worden dat een regeerakkoord een akkoord tussen regeerders behoort te zijn, en niet tussen degenen die de regering behoren te controleren? Hebben fracties dan zo weinig vertrouwen in hun partijgenoten die door hun eigen fractievoorzitter worden voorgedragen als kandidaat-minister, dat zij al bij voorbaat een boodschappenlijst willen meegeven?

De heer **Balkenende** (CDA): Ik wil nog even terug naar het punt van de vertrouwensregel. De heer Schutte staat bekend als het staatsrechtelijk geweten van deze Kamer, vandaar dat ik hem op dit punt graag een vraag wil voorleggen. Hij heeft gezegd dat het als het gaat om het vertrouwen, slecht is als dat alleen maar uitmondt in de vraag of de minister op moet stappen of niet. Ik ben dat volstrekt met hem eens. De vraag die wel aan de orde is, is hoe zijn taxatie is van de toepassing van de vertrouwensregel in het huidige politieke tijdsgewricht.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Ik denk dat het moeilijk is om daar een algemeen antwoord op te geven, omdat elke hantering van de vertrouwensregel gelieerd zal moeten zijn aan een concrete situatie en de taxatie in die concrete situatie. Ik heb bewust de formulering gebruikt die in de stukken staat, omdat ik het voor de positie en de kracht van de instrumenten van de Kamer zo belangrijk vind dat die zaken duidelijk onderscheiden worden. Ik denk bijvoorbeeld aan de discussie die wij hebben gehad over parlementaire enquêtes of parlementaire onderzoeken. Die staan bijna altijd onder het odium dat die alleen

maar is geslaagd als er politieke consequenties in personele zin aan verbonden worden. Ik vond een van de zegeningen van het werk van de commissie-Bakker, waar ik zelf aan mee mocht doen, dat het debat daarover niet belast werd door die discussie. Dat is ook van groot belang voor de positie van de Kamer en de instrumenten die de Kamer kan hanteren.

De heer **Balkenende** (CDA): De aanduiding van Van Thijn, een "sorry-democratie", en het verhaal dat daaraan ten grondslag ligt, onderschrijft u dat of vindt u dat toch te kort door de bocht, gezien de nuance die nu zelf aanbrengt?

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Ik vind dat een omschrijving die misschien erg aanspreekt, maar die toch geen recht doet aan het feit dat je elk geval afzonderlijk moet beoordelen. Ik denk dat de Kamer daar ook een eigen verantwoordelijkheid in heeft. Ik heb ook wel eens een discussie meegemaakt, waarin van onze kant werd gezegd: wees ook als oppositie zorgvuldig in het omgaan met het instrument van de motie van afkeuring, want als je dat al te vaak hanteert, keert het tegen jezelf en tegen de Kamer.

Voorzitter! Cruciaal in de verhouding tussen regering en Kamer is artikel 68 van de Grondwet over het inlichtingenrecht van de Kamer. Aan het slot van haar nota maakt de regering daar een enkel cryptische opmerking over. Ik lees dat het bij het verstrekken van inlichtingen niet uitmaakt of de minister terzake ook bevoegdheden heeft, maar, zo wordt eraan toegevoegd, bij het verstrekken van inlichtingen kan bij de burger de indruk ontstaan dat de minister er ook volledig over gaat. Dan ontstaat discussie over het al dan niet bestaan van politieke systeemverantwoordelijkheid. Ik wil geen pleidooi houden voor een beperking van het inlichtingenrecht, maar ik vraag wel aandacht voor de mogelijke gevolgen van een onjuist gebruik van dat recht. De ROB verwijt ons politici in dit verband dat wij om partijpolitieke redenen geen "nee" durven zeggen, met als gevolg onduidelijkheid en verwarring bij de burger over wat wel en wat niet tot de taak van de rijksoverheid behoort. Als ik de afgelopen decennia overzie heb ik de indruk dat ook bij de Kamer op dit punt de discipline is

verminderd. Worden er niet regelmatig zaken politiek geaandeerd waarvoor de minister hooguit politieke systeemverantwoordelijkheid draagt? Dan komt de vraag er dus in feite op neer of hij een maatregel van decentralisatie of verzelfstandiging wil terugdraaien. Ik denk dat een grotere mate van discipline op dit punt bij Kamer en regering het vertrouwen in de overheid en de politiek ten goede zal komen.

Ten slotte wil ik graag een reactie van de minister op een andere prikkelende uitspraak van de ROB. Op blz. 16 van Helder als glas schrijft de raad dat het individualistisch denken en de claimcultuur tot het idee leiden dat de overheid op individueel niveau alle risico's uit het leven dient weg te nemen. Die publieke zaak lijkt zodoende steeds verder het private leven in te dringen en burgers lijken zich te beroepen op het recht op geluk. Als voorbeeld wordt genoemd het pleidooi van onze collega aan de overzijde, Rosenthal, voor opnemings van een grondrecht op veiligheid in de Grondwet. Wat vindt de minister van deze signalering in het algemeen en van het genoemde voorbeeld in het bijzonder?

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Wij spreken vandaag over de notitie Vertrouwen in verantwoordelijkheid, tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van een bewindsman die de bui van wegvallend vertrouwen van de Kamer zag hangen, omdat er twijfels waren over de wijze waarop hij zijn verantwoordelijkheden in een eerdere functie had waargemaakt. Hij is om die reden opgestapt. Het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid hield daarmee echter niet op te bestaan. Uit de notitie zelf blijkt hoe actueel dit vraagstuk was, is en blijft. Ook diverse wetenschappers hebben de laatste tijd nog eens hun licht over dit thema laten schijnen. Dat mijn partij veel belang hecht aan het onderwerp van het debat, moge blijken uit een in de afgelopen week verschenen commentaar in de commentarenserie van ons studiecentrum, getiteld "Het woord is aan de minister". Ik wil het de minister straks gaarne overhandigen en ter lezing aanbevelen. Volgens de SGP-fractie is de verantwoording kernelement van ons

historisch gegroeide constitutionele bestel. Daar horen in principe geen beperkingen in te worden aangebracht. De minister moet ten overstaan van de Kamer verantwoording afleggen over het voorgenomen beleid en de uitvoering van dat beleid. Wij kritiseren de tendens om de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid – gelukkig is dit in dit debat in het algemeen op een voor ons positieve wijze aan de orde geweest – te zeer te versmallen naar de kwestie van het vertrouwen. Het stellen van de vertrouwensvraag is slechts sluitstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij begint daar niet mee, laat staan met de vraag naar eventueel verwijtbaar handelen. Die vraag komt naar mijn mening ten onrechte vaak centraal te staan. Dat is een zaak die in theorie losstaat van de verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid staat overeind, ongeacht al of niet persoonlijk verwijtbaar handelen. Gelukkig zijn wij het daarover in de Kamer in het algemeen eens en daar ben ik blij mee.

Een belangrijk element in de discussie is het gegeven dat in de praktijk het parlement zelf uitmaakt hoe aan de ministeriële verantwoordelijkheid handen en voeten wordt gegeven; in de notitie is dat enigszins onderbelicht. Daarmee hebben zaken zoals regeerakkoorden te maken. De heren Schutte en Balkenende plaatsten daarbij terecht kritische opmerkingen. De monistische praktijk heeft hier ook alles mee te maken. Ik ga daar omwille van de tijd niet verder op in.

De Kamer profileert zich vaak op sommige punten, vooral bij de beleidsvorming. Daarbij gaat men vaak op de stoel van de regering zitten; ook dat zouden wij moeten vermijden. De controle op de uitvoering van beleid en wetgeving blijft echter heel vaak achterwege of is in ieder geval onderbelicht. Pas wanneer een incident heeft plaatsgevonden, verricht de Kamer door middel van haar instrumenten – parlementaire enquête of onderzoek – een studie naar de ministeriële en ambtelijke betrokkenheid. Als zich geen incident voordoet, kunnen sommige beleidsonderdelen zelfs jaren aan de aandacht van de Kamer ontsnappen. Dat is in de eerste plaats voor onszelf een punt van aandacht. Daarbij stuit je op vragen over de instrumentatie voor de Kamer en zelfs over capaciteit en

ondersteuning. Ook die vragen mogen legitiem aan de orde worden gesteld. Het is bekend dat onze fractie niet voortdurend pleit voor uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Kamer en van Kamerfracties, maar dit punt speelt hierbij wel een rol. De Kamer moet dat zelf nader bestuderen. Duidelijk is dat een aantal elementen is aan te wijzen waarbij de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid onder vuur is gekomen. Omwille van de tijd, zal ik daar niet te veel op ingaan. Door de internationalisering zijn feitelijke verantwoordelijkheden bij gremia terecht komen die zich onttrekken aan onze parlementaire controle. Ministers kunnen niet verder worden aangesproken dan op standpunten die zij innemen in internationale gremia of op het resultaat dat zij door onderhandelingen al of niet hebben bereikt. Vaak staan wij hier dan voor voldongen feiten.

Het verzelfstandigingsproces is aan de orde geweest. Daar ga ik nu niet te veel op in. Nog niet zo lang geleden hebben wij gesproken over het rapport van de Algemene Rekenkamer over de RWT's. Daaruit blijkt dat het toezicht daarop zorgelijke lacunes vertoont. Nu is er de kaderwet ZBO's. Ik vraag mij af of de Kamer op deze wijze van invulling zat te wachten. Daar komen wij zeker op terug.

Ik noem ook een modern fenomeen als interactieve beleidsvorming. Dat zijn mooie termen, maar bestaat niet het gevaar dat de transparantie van besluitvormingsprocessen en de resultaten daarvan op die manier vrij onzichtbaar worden en dat goed georganiseerde belangengroepen zo de meeste invloed op de beleidsvorming krijgen? Ik stip het maar aan, maar dat zijn zaken die hierbij een rol spelen. Ook noem ik de ontwikkeling in het hiërarchisch denken. Ambtenaren zijn op zich niet ten onrechte veranderd van louter uitvoerders van bevelen in professionals die een eigen domein en een eigen visie hebben, die zij soms ook naar buiten willen brengen.

De heer **Balkenende** (CDA): De heer Van den Berg zegt dat interactieve beleidsvorming gepaard kan gaan met schimmiger verantwoordelijkheidsverhoudingen en dat onderschrijf ik graag. Het interactief bezig zijn neemt behoorlijk toe. Bedreigt die situatie naar zijn gevoel op dit

ogenblik de ministeriële verantwoordelijkheid?

De heer **Van den Berg** (SGP): Die stelling durf ik niet te onderschrijven. Ik hoor dat wel steeds vaker als kreet. Ik bedoel dat niet negatief. Op het terrein van verkeer en waterstaat maak ik dat regelmatig mee. Belangrijke beslissingen over zeer ingrijpende infrastructurele projecten moeten tegenwoordig tot stand komen via interactieve besluitvorming. Ik vraag mij dan af wie waarvoor verantwoordelijk is. Als wij op die weg doorgaan, is dat gevaar levensgroot aanwezig, maar ik durf niet te zeggen dat dit nu al de praktijk is. De idee van interactieve beleidsvorming is op dit moment nog meer een kreet dan praktijk. Misschien moet dat ook maar zo blijven, maar dat is een ondeugende opmerking mijnerzijds. Wij komen daar zeker in een ander verband op terug.

Voorzitter! Ik had het over de ambtenaren. In mijn studietijd, alweer enige tijd geleden, ben ik nog opgegroeid met de visie van prof. Crinice le Roy op de vierde macht. Ik heb dus altijd wat kriebelige gevoelens bij ambtenaren die menen zelf rechtstreeks verantwoording in de media te moeten afleggen en daar hun eigen hun meningen te verkondigen, ook al kunnen deze op zichzelf belangrijk en zelfs zeer legitiem zijn.

Het zal duidelijk zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid heel duidelijke grenzen stelt aan de rechtstreekse communicatie van ambtenaren met media, maar ook met de politiek. Ik kan hier helaas niet te diep op ingaan, maar ik wil wat afstand nemen van de gedachte om ambtenaren rechtstreeks verantwoording te laten afleggen aan de Kamer. Mijns inziens zijn hier zeker gevaren voor een zuivere invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik wijs in dit verband op een interessante recente oratie van prof. Bovens, die hierover wat kritische opmerkingen heeft gemaakt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Prof. Bovens heeft in zijn oratie gezegd dat het niet afleggen van verantwoording niet betekent dat ambtenaren niet rechtstreeks informatie kunnen verschaffen. Ik heb ook bepleit dat zij niet zozeer verantwoording afleggen, maar

informatie verschaffen. Verzet u zich daar ook tegen?

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik verzet mij zeker niet tegen informatieverschaffing. Ik ben het er zelfs mee eens dat de nieuwe regels voor contact tussen ambtenaren en parlementariërs nodeloos beperkend zijn voor de praktijk. Ik heb er zelf heel wat jaren af en toe dankbaar profijt van getrokken, dus die kant moeten wij niet op. Geen angst, wat dat betreft, maar wel heldere regels. Ik vind informatie prima, maar onder ministeriële verantwoordelijkheid, dus niet buiten de minister om, maar daarover zullen wij het wel eens zijn. Een heel belangrijk punt voor ons is dat wij willen vasthouden aan de klassieke leer van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Ik citeer oud-minister en oud-Kamervoorzitter de heer Deetman, die in wat populaire, maar wel duidelijke bewoordingen zei dat de minister verantwoordelijk is voor "de hele prak". Dat is onzes inziens nog steeds zo en dat moet ook zo blijven. Daar moet interne kwaliteitszorg in de overheidsdienst niet gepaard gaan, waarvoor allerlei ideeën zijn gelanceerd, zoals door prof. Scheltema. Ik wil wat terughoudender zijn over externe kwaliteitszorg door een instituut dat onafhankelijk is van overheid of Kamer, want dat doet weer afbreuk aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de rol van de Kamer daarin, vrees ik. Dat brengt mij weer terug bij mijn opmerkingen over de instrumentatie van de Kamer, maar dat terzijde. Te allen tijde moeten wij voorkomen dat wij in een bijna zielige sfeer terechtkomen dat de politiek te veel van de minister zou vragen. Toegeven daaraan en een toevlucht nemen tot inperking van het verantwoordelijkheidsbegrip doet ons belanden in een sorry-democratie, en dat moeten wij niet hebben.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik kan mij aansluiten bij het betoog van de heer Van den Berg, maar in de gedachtegang van de WRR, en niet alleen van prof. Scheltema, over de kwaliteitskamer wordt juist gestipuleerd dat er sprake moet zijn van ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat om een zekere ondersteuning bij het toezicht op de beleidsuitvoering. Hierbij kunnen elementen

van buitenaf worden geïntroduceerd, net als bij burgerpanels.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik heb niet gezegd dat dit voor mij onbespreekbaar is, maar ik ben hier terughoudender over dan over allerlei voorstellen om tot interne kwaliteitsverbetering te komen. Als het gaat om externe controle door een onafhankelijk orgaan, buiten de ministers om en los van de Kamer – misschien wel met informatie aan de Kamer, dat zal wel – dan heb ik daar toch twijfels bij. Dan moeten wij eerst goed discussiëren over de vraag welke rol de Kamer hier zelf bij moet spelen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Zo heb ik de WRR niet begrepen. Het is vooral de bedoeling om door middel van dat externe orgaan de interne kwaliteitszorg beter op orde te brengen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik leg deze gedachte voor aan de minister, die daarop zal reageren. Dan kunnen wij het debat vruchtbaar vervolgen. Voorzitter! Ik rond af met de essentiële constatering dat er geen verantwoordelijkheid kan zijn waar geen publieke bevoegdheid bestaat. Daar moeten wij beginnen met de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat dat betreft moet de Kamer overigens de hand in eigen boezem steken. De heer Schutte heeft ook iets dergelijks opgemerkt. Ik merk immers vaak dat Kamerleden schriftelijke of mondelinge vragen stellen over het beleid van gemeenten, provincies of waterschappen aan de minister. Als Kamerleden dit soort vragen aan de minister stellen, is de Kamer verkeerd bezig. De Kamer moet juist afbakenen, in de vormgeving van de overheidsorganisatie en in de rol van controleur van de regering, waar de verantwoordelijkheden liggen. Als wij dat zelf onhelder maken, werken wij in de hand dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet zuiver meer functioneert.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering tot tien voor half drie.

De vergadering wordt van 13.35 uur tot 14.20 uur geschorst.

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter! Graag wil ik de Kamer danken voor de beschouwingen die

hedenochtend en het begin van deze middag gewijd zijn aan de geagendeerde onderwerpen. Al luisterend becroop mij af en toe de gedachte dat het wellicht beter was geweest om deze stukken wat eerder af te handelen. Het lijkt er nu immers op dat sommige aanleidingen al wat verder in het verleden liggen. Tegelijkertijd heb ik die gedachte van mij afgezet, omdat uit de beschouwingen ook bleek dat er grote behoefte is om over dit soort thema's te spreken en dan niet alleen in de relatie tussen Kamer en regering, maar ook tussen de leden van de Kamer zelf. Ook dat laatste is uiteraard van groot belang. Ik zal proberen mijn antwoord in vier blokken in te delen. In de eerste plaats wil ik een enkel woord spreken over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarna iets zeggen over een onderwerp waar ik van nature terughoudend over wil zijn, namelijk het functioneren van de Tweede Kamer. Anderzijds zijn daar veel opmerkingen over gemaakt, ook in mijn richting, en er is natuurlijk een directe wisselwerking tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de instelling aan wie die verantwoordelijkheid wordt afgelegd. In de derde plaats wil ik iets zeggen over het functioneren van het kabinet in relatie tot de rijksdienst, en tenslotte enkele opmerkingen maken over de relatie bestuur/burger. Over de ministeriële verantwoordelijkheid zijn zeer fundamentele beschouwingen gehouden, waarbij ook zeer interessante citaten uit het verleden zijn opgediept, waaruit blijkt hoe men het indertijd zag. Ik heb daar met veel genoegen naar geluisterd. Ik heb er zelf ook nog één gevonden, namelijk van de minister van Justitie Van Manen die in 1828 een zeer duidelijke opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid gaf. Hij zei toen: "Welke is in Nederland de ministeriële verantwoordelijkheid? Is zij in de Grondwet te vinden? Neen. Als minister ben ik aan den Koning verantwoordelijk: hij alleen heeft het regt te beoordelen of wij al dan niet als getrouwe, eerlijke en opregte dienaren handelen." Dat waren nog eens tijden! Als in dit citaat "den Koning" wordt vervangen door "de Kamer", ontstaat een vrij aardig beeld van de huidige situatie. Ministeriële verantwoordelijkheid is nu, zoals aangegeven in de brief van de minister-president en in de nota

die wordt besproken, volledig en totaal. De minister is verantwoordelijk voor alles. Ik wil daar ook niets aan toe- of afdoen, maar er wordt nogal vaak over ministeriële verantwoordelijkheid gesproken in de geest van fouten of verwijtbaarheden. De ministeriële verantwoordelijkheid begint echter volgens mij ergens anders, namelijk bij een volstrekt open communicatie en informatie van de minister naar de volksvertegenwoordiging over al hetgeen relevant is. De minister verantwoordt zich niet alleen als hij daartoe geroepen wordt, maar ook als daartoe aanleiding bestaat uit de aard van de materie die hij onder handen heeft. Ik vind dat de minister gehouden is om er zowel actief als passief voor te zorgen dat hij verantwoordelijk gesteld kan worden. Dat betekent dat er ook veel informatie naar de Kamer gaat zonder dat er expliciet om gevraagd is. Dat houdt ook in – en ik ben wat dit betreft wat minder somber dan mevrouw Van Gent – dat getracht wordt de Kamer zo volledig mogelijk in te lichten.

Er is terecht onderscheid gemaakt tussen zaken ten aanzien waarvan de minister wel en niet bevoegdheden heeft. Dat betekent overigens niet dat de Kamer hem niet kan aanspreken op iets ten aanzien waarvan hij geen bevoegdheden heeft. De Kamer zou kunnen zeggen: als iemand op een bepaald gebied al bevoegdheden zou moeten krijgen, moet de minister daarvoor zorgen. Als de Kamer vindt dat een beleidsgebied of een maatschappelijk relevant onderwerp aanleiding geeft tot een discussie met de regering – al dan niet binnen de geldende bevoegdheden van de regering – dan kan de Kamer de minister daar altijd op aanspreken. De minister kan van mening zijn dat er geen ruimte is voor ministeriële bevoegdheden, maar hij kan aan de andere kant natuurlijk ook de mening zijn toegedaan dat het zinvol kan zijn om zich te bezinnen op de vraag of nadere regelgeving gewenst is die de overheid aan bevoegdheden moet helpen. Regelgeving is de wissel waarover alles loopt, want wij leven in een rechtsstaat.

Voorzitter! De aanspreekbaarheid is dus breed; de informatieplicht is zowel passief als actief. De beoordeling van het uiteindelijk geformuleerde beleid heeft van doen met politieke voorkeuren. De minister moet beleid uitdragen en onderbou-

wen; sommigen in de Kamer zullen het daar wellicht niet mee eens zijn, maar dat blijft in de beleids sfeer. Het kan ook gaan over zaken binnen het ambtelijk apparaat die fout zijn gegaan. Ook daarover moet volledige openheid worden betracht. Ik ben het eens met de leden die gezegd hebben dat pas daarna aan de orde komt de vraag of de Kamer aan de mededelingen van de minister consequenties voor de minister zelf wil verbinden. Die vraag moet met grote nuances in de praktijk tegemoet worden getreden. Het kan zijn dat een minister wordt aangesproken op een wantoestand waar hij part noch deel aan heeft en die hij met verve bestrijdt. In dat geval zou de Kamer kunnen zeggen dat zij blij is dat de minister het zo oppakt. Het kan ook zijn dat een minister geen enkel verwijt kan worden gemaakt, maar dat het een kwestie van zodanige omvang is, dat hij van mening is dat hij daar zelf consequenties aan moet verbinden en dat hij er niet verbaasd over is dat de Kamer dat ook vindt. Er is dus sprake van een brede baaiert van afwegingen, die alleen maar in de concrete dialoog tussen regering en parlement gestalte kan krijgen. Wij kunnen natuurlijk aan de hand van voorbeelden proberen te verzinnen hoe kabinet en Kamer zich behoren te gedragen, maar het lijkt mij dat men pas op basis van opgedane ervaringen en een doorleving van de kwestie die feitelijk aan de orde is tot een oordeel kan komen. Dat kan onder omstandigheden verschillend uitpakken.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik kan mij vinden in het betoog van de minister. Hij zegt dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig en totaal is en dat pas daarna aspecten aan bod komen die te maken hebben met de vertrouwensregel. Is daarmee het verhaal over de foutenmarge en de discretionaire ruimte binnen de ministeriële verantwoordelijkheid, die door uw ambtsvoorganger naar voren is gebracht, van tafel?

Minister **De Vries**: Ja, ik zie daar helemaal niets in. Ik denk dat het heel goed mogelijk is dat in een dialoog tussen Kamer en minister wordt vastgesteld dat er zaken gebeurd zijn die niet hadden moeten plaatsvinden, maar dat niemand in die dialoog op het idee komt om tegen de minister te zeggen: verbindt

u daar maar de consequentie aan, dat u weggaat. Ik kan mij dat heel levendig voorstellen. Ik heb het zelf meegemaakt. Ik herinner aan de ontdekking van fraude met Europese subsidies op het gebied van sociale zaken. Wij hadden er part noch deel aan. Misschien heeft de Kamer in het verleden niet helemaal volledige aandacht aan dat fenomeen gegeven. Iedereen was ervan overtuigd dat een enorme inzet nodig was om dat fenomeen onder de knie te krijgen. Het kan allemaal in die dialoog aan de orde komen. Als men het gevoel gaat krijgen dat er iets aan de orde is met het vertrouwen dat men in de bewindspersoon heeft, hetzij om orde op zaken te stellen, hetzij vanwege de openheid die moet worden betracht, komt de vraag aan de orde: willen wij dat deze minister deze zaken verder behartigt of moeten wij hem meedelen dat daaraan een einde kan komen?

De heer **Schutte** (RPF/GPV): De minister behoeft geen bevoegdheden te hebben om er toch op aanspreekbaar te zijn. In de notitie van zijn voorganger wordt het ook gesignaleerd. Er wordt de kanttekening bij gemaakt dat als je daaraan een ruime toepassing geeft, het beeld kan ontstaan dat de minister er in volle omvang over gaat. Vraagt dat niet om een toespitsing? Je kunt in theorie alles aan de minister vragen, als het maar iets met de overheid te maken heeft vanwege de systeemverantwoordelijkheid van de minister. Moet de verantwoordingsvraag niet worden toegespitst op dat systeem opdat wordt voorkomen dat je alle mogelijke concrete vragen op het bordje van de minister legt, waarbij het beeld ontstaat: het is mooi politiek geagendeerd. Het Kamerlid wist vervolgens wel dat hij een kleine ingang had via een mogelijke verandering van systeem, waardoor de decentralisatie teruggedraaid zou moeten worden.

Minister **De Vries**: Ik geef er de voorkeur aan, aan te geven hoe het kabinet zich in dat soort zaken moet opstellen. De Kamer neemt de ruimte die zij nodig acht. Het gebeurt met enige regelmaat – meer in mijn vorige functie dan in de huidige – dat de minister wordt aangesproken op zaken waarover hij niets te zeggen heeft. Ik noem de bezoldigingen in het bedrijfsleven. Daar gaat de

minister van Sociale Zaken niet over. Het staat de Kamer vrij om aan de minister te vragen wat hij ervan vindt en of hij bereid is betrokkenen daarop aan te spreken. De minister kan zeggen: ik vind daar niets van want het gaat mij niet aan. Hij kan ook zeggen: er is wel aanleiding in de berichtgeving om daarover met betrokkenen te spreken. Het gaat niet over bevoegdheden, maar wel over een onderwerp dat zich binnen het beleidsgebied van de minister bevindt.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Rekent de minister het ook tot zijn verantwoordelijkheid om als hij met die vraag wordt geconfronteerd, hij eraan bijdraagt, dat niet het beeld ontstaat, dat hij over alles gaat?

Minister **De Vries**: Dat lijkt mij het eerste dat hij moet doen. Het is mogelijk dat hij zegt: ik ben absoluut niet van plan om enige actie terzake te ondernemen. Het is ook mogelijk dat hij zegt: ik wil er wel een gesprek over hebben. Misschien wil hij verder gaan en erover nadenken of wetgeving nodig is. Overigens is dit niet een discussie van de laatste jaren. In de jaren zeventig maakten wij mee dat het maatschappelijk rollenspel waarbij bevoegdheden horen er telkens toe leidde dat in de Kamer werd getracht de minister zich bezig te laten houden met iets wat typisch tot de verantwoordelijkheid van de private sector gerekend moest worden. In de praktijk van alledag kunnen er gebeurtenissen plaatsvinden die eigenlijk niet tot de verantwoordelijkheid van een overheid behoren, maar een zodanige impact hebben dat de druk heel groot wordt en de verleiding niet weerstaan mag worden om zich daarmee te bemoeien. Ik denk aan Olympische spelen. Dat speelt zich in het private domein af. Het zijn private organisaties. Het is herhaaldelijk voorgekomen dat die zich in een internationale context afspeelde waarbij de vraag rees of Nederland er wel aan mee mocht doen. Formeel had de Nederlandse regering daar niet zoveel over te zeggen. Het kunnen zulke vragen zijn dat zij over de grenzen van de problematiek heen gaan en er aanleiding bestaat om daarover met betrokken organisaties hartig te spreken.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Het gaat mij om het woord "aanspreekbaar",

dat door sommigen ook wel eens wordt uitgelegd als verantwoordelijk voor iets zijn. Ik geloof dat het voor de zuiverheid in de staatsrechtelijke terminologie goed is om onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheid, de vertrouwensvraag, en de aanspreekbaarheid. Natuurlijk, politici zijn ook aanspreekbaar voor de bevolking, maar dat wil nog niet zeggen dat wij verantwoordelijk zijn en dat wil ook nog niet zeggen dat wij competent of bevoegd zijn. Aanspreekbaar is prima, maar dat is toch niet hetzelfde als verantwoordelijk zijn. Ik geloof dat wij dat duidelijk uit elkaar moeten houden.

Minister **De Vries**: Ik heb ook geprobeerd dat te doen. Ik vind dat de minister op alle punten waarop de Kamer hem wil aanspreken, aanspreekbaar moet zijn. Ik vind niet dat hij dan ook over al die punten opvattingen behoort te hebben. Hij kan vinden dat de Kamer hem zo iets exotisch vraagt dat hij daar niets mee te maken wil hebben, omdat dat helemaal buiten zijn scope ligt. Dan is het natuurlijk wel de vraag of de Kamer daarmee akkoord gaat. Als dat niet zo is, zal de minister misschien toch wat meer moeten zeggen. Maar de verantwoordelijkheid – ik bedoel dan de vraag waar de minister voor staat – betreft de uitoefening van bevoegdheden die aan de minister zijn toegekend. Hij kan natuurlijk geen verantwoordelijkheid dragen voor bevoegdheden die hij niet heeft. De ministeriële verantwoordelijkheid in strikte zin heeft betrekking op de uitoefening van bevoegdheden die iemand heeft. In dat verband is ook gewezen op organisaties die op wat grotere afstand van de overheid zijn komen te staan. Wij komen daar overigens bij de behandeling van de Kaderwet ZBO's nog wel uitvoerig over te spreken. Daarbij speelt toch vooral dat de programmatuur van dat soort instellingen door de wet geleverd wordt. De wet is het product van de wetgevende macht, van de regering en de Staten-Generaal, zoals wij allemaal weten. De wet regeert dan ook het regime waaraan zo'n ZBO onderhevig is. Het hangt dus af van het regime dat in de wet wordt vastgelegd, hoe die ZBO zich naar buiten manifesteert. En het hangt ook af van de relatie van de minister tot de ZBO. Buiten kijf staat dat de minister aanspreekbaar blijft voor de wijze waarop dat geregeld is, want

hij is als eerste geroepen om wijzigingen in het systeem aan te brengen, althans om die voor te stellen. Maar de wetgever regelt uiteraard de verantwoording die bij zo'n ZBO komt te liggen en de relatie die de minister daarmee heeft. In een rechtstaat is het zeer belangrijk om te bezien hoe het rechtens zit. Dat geldt dus ook voor de ministeriële verantwoordelijkheid, alhoewel er daarnaast allerlei vragen van politieke aard aan de orde kunnen komen. Die vragen kunnen zeker ook relevant zijn, maar zij kunnen niet tot de verantwoordelijkheid van de minister gerekend worden. Om het nog te compliceren, kan een minister wel worden aangesproken op iets wat op een gegeven moment niet binnen zijn bevoegdheden ligt. De vraag kan zijn of hij bereid is om dat binnen zijn bevoegdheden te brengen middels het voorstellen van wetgeving. Als de minister dit weigert, kan er een politieke beoordeling komen over de kwaliteit van het functioneren van deze minister.

De heer **Balkenende** heeft mij gevraagd of ik wil ingaan op de commotie van vorig jaar. Ik doe dat liever niet, eerlijk gezegd. In de eerste plaats staat mij dat niet allemaal meer zo scherp voor de geest. Ik heb dat op de tweede rang allemaal meegemaakt. In de tweede plaats heeft de heer Balkenende zelf geconcludeerd dat het kabinet een standpunt op tafel heeft gelegd dat zo helder is dat al het voorafgaande daarmee in het niet verdween.

De heer **Balkenende** (CDA): Dat is misschien iets te kort door de bocht. Ik kan mij best voorstellen dat het de minister niet meer helemaal voor de geest staat. En het is volstrekt waar dat ik gelukkig ben met het standpunt van het kabinet. Maar er was vorig jaar wel iets aan de hand. De visie van minister Peper heeft de minister nu adequaat terzijde geschoven, maar de inbreng van de topambtenaren van destijds speelt nog wel. Vier SG's hebben op een gegeven moment zelfs gezegd dat er een staatscommissie moet komen. Dus er was wel iets aan de hand en dan is het misschien net iets te kort door de bocht als de minister zegt dat hij er liever niet over praat. Het is gewoon een feit.

Minister **De Vries**: Ja, het is wel een feit. Maar het is vorig jaar gezegd en

ik weet niet of er in de Kamer veel over gevraagd is ...

De heer **Balkenende** (CDA): Laat ik het dan anders formuleren. Leven bij de topambtenaren op het ogenblik exact dezelfde opvattingen over de ministeriële verantwoordelijkheid als binnen het kabinet? Dan zou ook dat punt weg zijn.

Minister **De Vries**: Ik heb er helemaal geen behoefte aan om dat na te gaan, want ik ga daarvan uit. Ik ben buiten de muren van mijn departement niet zo geïnteresseerd om te praten over de opvattingen van mijn topambtenaren. Binnenskamers geven zij mij alle adviezen die ik nodig heb. Als daar een standpunt uitkomt, ben ik degene die dat uitdraagt.

De heer **Balkenende** (CDA): Als vier topambtenaren vorig jaar hun nek uitsteken en zeggen, dat er een verkrampde en angstige rijksoverheid ontstaat wanneer er niet een fundamenteel debat wordt gevoerd over de ministeriële verantwoordelijkheid, is er wel iets aan de hand. Het is goed om dat in dit debat te markeren.

Minister **De Vries**: Ik vind ook helemaal niet dat de overheid verkrampd moet zijn. Ik herinner mij uit de jaren zeventig dat de eerste discussies ontstonden over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Dat is later nog wat doorgetrokken. Toen al werd geconstateerd dat het van groot belang was dat ambtenaren juist niet verkrampd in de samenleving staan maar zich kunnen uiten over vele onderwerpen. Er werd echter wel voor gewaarschuwd, dat, naarmate zij dichterbij de buurt kwamen van het beleidsterrein van hun minister en met name het beleidsterrein waarop zijzelf nog adviserend bezig waren, de grootst mogelijke terughoudendheid geboden was. Ik geloof dat dit kwalitatief niet zo erg veranderd is. Ik vind dat ambtenaren maatschappelijk heel vrij moeten kunnen participeren en ook best mogen zeggen dat er eens nagedacht moet worden over de ministeriële verantwoordelijkheid. Waarom zou iemand dat niet mogen zeggen? Als het echter gaat om de vraag welke opvatting het kabinet daarover heeft, geloof ik dat wij niet meer mensen aan tafel nodig hebben

dan leden van het kabinet om in samenspraak met de Kamer vast te stellen waar het over gaat. De relatie ambtenaar-parlement is ook belangrijk in dit kader. Sommigen hebben daarover gesproken in het kader van een ambtelijke verantwoordelijkheid tegenover de Kamer. Dat kan volgens mij nooit zo zijn. Ambtenaren dragen geen verantwoordelijkheid tegenover de Kamer. Er is één uitzondering waarbij ambtenaren gehouden zijn om aan de Kamer informatie te verschaffen naar beste weten en die is dan ook in de wet geregeld: de Enquêtewet. Dat geldt niet bij enig ander onderzoek dat de Kamer doet. Daarbij geldt de Enquêtewet niet en zijn ambtenaren dus ook niet gehouden om informatie te geven en behoeft de minister daarvoor ook geen toestemming te geven. Het is puur een kwestie van een zuiver stelsel hanteren. Wat voorkomen moet worden, is dat de Kamer niet meer de controleur is van de regering maar dat ieder ander dat plaatsvervangend ook kan doen en dat de regering, het kabinet, de ministers niet meer degenen zijn die verantwoording moeten afleggen. Als wij dat diffuus maken, zijn wij echt met vergroezing bezig. Iedereen die daartegen is, zou er sterk op gericht moeten zijn om het stelsel zuiver te houden. Betekent dat nu dat ambtenaren nooit inlichtingen aan de Kamer of aan Kamerleden mogen geven? Nee, helemaal niet, maar het is goed gebruik – ik geloof dat dit ook neergeslagen is – dat als een Kamerlid een ambtenaar benadert met een verzoek om informatie, van dat verzoek en van de informatie die ingevolge dat verzoek verstrekt wordt, mededeling wordt gedaan aan de minister. Het zou natuurlijk wonderlijk zijn als de minister niet over dezelfde informatiepositie beschikt als degene die vanuit zijn departement over feitelijke informatie wordt bediend. Daarover hoeft je niet verkrampd te doen. Het kan heel goed zijn dat de vraagstelling verdergaat dan feitelijke informatie of misschien zelfs dat feitelijke informatie op dat moment van een zodanig politieke gevoeligheid is, dat die niet geïsoleerd naar buiten hoort te komen. Dan zal de minister een oordeel hebben te geven over de vraag op wat voor wijze dat Kamerlid bediend kan worden. Als dat voor het desbetreffende Kamerlid

aanleiding is om de minister naar de Kamer te halen en te zeggen: nu wil ik dat u ons inlicht, ligt de zaak dus een slag anders. Een ambtenaar kan echter voor de buitenwereld en zeker voor de Kamer nooit degene worden die als een bron van informatie werkt die niet gehouden is aan de grenzen van de hoofdregels van de parlementaire democratie.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Ik ben het volledig met de minister eens dat de ambtenaar geen verantwoording behoort af te leggen. Ik heb de situatie geschetst waarin een ambtenaar noodgedwongen een grotere beleidsruimte heeft, bijvoorbeeld in onderhandelingen in internationaal verband. Daar heeft de ambtenaar een redelijke eigen marge. Voor de uitoefening van onze controlerende functie kan het nuttig zijn om wat meer informatie te krijgen, bijvoorbeeld in een hoorzitting met zo'n ambtenaar. Het gaat dan om pure informatieverschaffing. Is dat mogelijk of niet?

Minister **De Vries**: Als u wilt weten hoe iets in het buitenland gegaan is, kunt u dat aan de verantwoordelijke minister vragen. Daar hebt u die ambtenaar niet voor nodig.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): De minister heeft niet bij die onderhandelingen gezeten.

Minister **De Vries**: Maar hij heeft wel een mandaat aan de ambtenaren gegeven en ongetwijfeld zijn zij binnen het mandaat gebleven. Verder heeft de minister zelf de verantwoordelijkheid genomen door de ambtenaren toestemming te geven om tot een bepaald resultaat te komen. De minister moet volledig aanspreekbaar zijn. Als mevrouw Scheltema daar verder in wil gaan, dan morrelt zij aan de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid en dat moet zij niet doen.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Op zichzelf valt het te prijzen dat de minister een relaxte houding heeft als het gaat om contacten met ambtenaren om informatie op te vragen. Meerdere fracties hebben vandaag aangegeven dat het wel wat meer en wat meer open zou mogen. Er is gesproken van richtlijnen voor externe contacten. Het is dus niet juist om het beeld te schetsen dat het allemaal soepel verloopt. Er is of

dreigt een zekere krampachtigheid over contacten in de zin van vragen om informatie. De minister doet heel relaxed, maar de Kamer noemt zaken die niet zo lekker lopen.

Minister **De Vries**: Ik vind het lastig om op een verstandige wijze in te gaan op dit soort algemene stellingen. Als een Kamerlid individueel behoefte heeft aan feitelijke informatie, wordt op alle departementen het mogelijke gedaan om daaraan tegemoet te komen, onder het beding dat de minister erover geïnformeerd wordt. De minister moet er toestemming voor geven. Door de bank genomen wordt dat gedaan, tenzij er iets bijzonders aan de hand is. Het Kamerlid weet dan dat de ambtenaar niet de ruimte krijgt om hem te bedienen en dan kan hij het rechtstreeks aan de minister vragen. Ik vind het heel moeilijk om in abstracto te reageren op de sombere kijk van mevrouw Van Gent, want ik geloof niet dat daar aanleiding toe is.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik kan mij dat voorstellen, maar ik kan niet bevestigen dat er geen aanleiding toe is. Vrij breed proef ik dat er iets veranderd is, terwijl dat niet de bedoeling was. De minister-president heeft bij de nieuwe richtlijnen gezegd dat ze niet als aanscherping bedoeld zijn. Ik geef de minister dit signaal mee, waarbij ik goed kan leven met het beding dat een ambtenaar over een vraag van een Kamerlid de minister inlicht.

Minister **De Vries**: Wat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid betreft, maak ik een enkele opmerking over het toezicht en de kwaliteitskamer. Is de minister verantwoordelijk voor toezicht? Ja zeker. Toezicht is kijken of dingen die zich buiten je onmiddellijke werksfeer afspelen, goed gaan. Zo is er het toezicht op de uitvoering van de Algemene bijstandswet en op de ZBO's. Natuurlijk is de minister daar verantwoordelijk voor. Het is wel van groot belang om goed te kijken naar hoe je die toezichtfunctie invult, ook tegenover de minister. Wat wensen wij bijvoorbeeld met inspecties, zoals overigens ook wettelijk is verankerd? Dat is dat inspecties in staat zijn om onafhankelijk onderzoek te doen, want wij willen niet dat de politiek de uitkomsten van het onderzoek kleurt. Wij willen dus dat onafhankelijk

toezicht wordt gehouden en dat een beoordeling op tafel komt van de professionals die dat doen, die niet bij voorbaat politiek gekleurd is. De politiek komt wel aan bod als het gaat om de conclusies die aan de uitkomsten van onderzoeken of inspecties moeten worden verbonden. Het kan heel goed zijn dat toezichthouders of inspecties tot bepaalde aanbevelingen komen waarvan de minister zegt: nooit van z'n leven, dat doen wij anders. Ik vind het heel belangrijk dat die twee dingen uit elkaar worden gehouden. Er mag niet worden geknoeid met methodieken van onderzoek, want daarbij behoort de professionaliteit bovenaan te staan. Maar er moet wel ruimte bestaan voor oordeelsvorming over wat wij met de uitkomst van het onderzoek doen. Hierover is een aantal rapporten geschreven, een van mijn huidige SG dat is opgevolgd door een rapport van de SG van Justitie, de heer Borghouts. Dat laatste rapport heb ik enkele dagen geleden in ontvangst genomen. Daar moet het kabinet nog eens grondig naar kijken en daar wil ik liever niet op vooruitlopen. Ik begrijp dat de heer Rehwinkel dat wel leuk zou vinden, maar ik moet daar met mijn collega's in het kabinet over spreken. Ik heb ze meteen dat rapport gestuurd. Daarin komen ingrijpende vragen van ordening binnen de overheid aan de orde en daar kan ik niet zomaar over spreken. Maar wat ik zojuist heb gezegd, staat wel als een paal boven water: binnen ambtelijke apparaten moeten er functies zijn die in onafhankelijkheid en professionaliteit hun taak kunnen uitoefenen, zij het dat de minister volledig verantwoordelijk is voor de uiteindelijk te trekken conclusies. Ik kan dat ook met een voorbeeld uit de dagelijkse praktijk illustreren. Er wordt nu onderzoek gedaan naar de ramp in Enschede; daar zijn veel inspecties mee bezig. Al die rapporten zullen worden gepubliceerd, maar het is niet zeker dat alle aanbevelingen ook meteen in beleid worden vertaald. Dat zeg ik nu nog blanco. Misschien is het verstandig om dat wel te doen, maar misschien is het beter om daarop een enkele uitzondering te maken. Dan komt de politieke verantwoordelijkheid aan de orde voor wat er verder gebeurt, hetgeen zich dan schaaft bij de politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderzoek en de

inrichting ervan. Zo kan de toezichtfunctie een wezenlijke bijdrage leveren aan de kwaliteitsbewaking en -verbetering van het overheids-optreden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik kan mij voorstellen dat de minister nu niet tot in detail een reactie kan geven op dat rapport, want dat zou niet zorgvuldig zijn, ook niet tegenover degenen die dat rapport hebben geconcipeerd. Maar ik begrijp dat zijn algemene uitgangspunt is dat voor het toezicht op de beleidsuitvoering in principe ministeriële verantwoordelijkheid moet bestaan, waarbinnen dan moet zijn gegarandeerd dat ook in onafhankelijkheid een oordeel kan worden gevormd.

Minister **De Vries**: Dat is juist. Ik verbind daar nog aan, dat de minister daarna zelf zijn oordeel geeft over het oordeel van de onderzoekers. Het kan niet zo zijn dat deze wereld wordt geregeerd door toezichthouders.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Inderdaad. In zoverre is dan inderdaad sprake van een ministeriële verantwoordelijkheid die recht overeind blijft, zoals die in mijn optiek in het algemeen bij de verschillende fase van beleidsvorming, beleidsuitvoering, enz. overeind blijft.

De heer **Balkenende** (CDA): De minister was terughoudend over de opstelling van de secretaris-generaal van vorig jaar. Dat hebben wij gewisseld. Nu krijgen wij een soortgelijke discussie: hoever moet de ministeriële verantwoordelijkheid reiken? Als ik het goed beluister, geeft de minister nu een wat ander signaal dan in de Staatscourant stond. Daarin stond: "Het toezicht op de uitvoering van het overheidsbeleid moet zoveel mogelijk buiten het ministerie worden gesitueerd. De ministeriële verantwoordelijkheid moet dienovereenkomstig worden beperkt." In antwoord op de heer Rehwinkel heeft de minister gezegd dat dit een slag te ver is. Heb ik daarin gelijk?

Minister **De Vries**: Ik weet niet precies wat er in de Staatscourant heeft gestaan en of dat een goede samenvatting is van wat iemand gezegd heeft. Ik geloof overigens dat



ikzelf volstrekt helder ben geweest over de taken; die elementen zijn hetzelfde. De minister is verantwoordelijk voor het regelen van toezicht en hij heeft ervoor te zorgen dat dit toezicht met de grootst mogelijke mate van professionaliteit plaatsvindt. De toezichthouders moeten alle vrijheid hebben om het onderzoek kwalitatief naar hun eigen vakmatige maatstaven te doen, en mogen ook best op grond daarvan met aanbevelingen komen. Dan mag de minister, die aanbevelingen gelezen, bestudeerd en besproken hebbend, daarvan nog afwijken ook. Hij is immers verantwoordelijk voor wat er gebeurt met de resultaten van het toezicht. Dat zou mijn stramien zijn. Dat brengt mij overigens nog niet tot de details van het rapport-Borghouts. Maar het is erg belangrijk om ook de openheid rond toezicht zodanig vorm te geven, dat publieke discussie over de kwaliteit daarvan ook mogelijk is. Ik zie er dus niet tegenop om met de Kamer van gedachten te wisselen over een inspectie- of toezichtsrapport, waaraan ikzelf andere consequenties heb verbonden. Ik moet de Kamer er dan van overtuigen dat ik dat terecht heb gedaan. Ik voel er echter niets voor om dingen weg te moffelen. De procedure rond Enschede houdt in dat er uiteindelijk een oordeel van de Kamer komt over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport-Oosting, dat weer is gebaseerd op andere dingen. Maar de bouwstenen die vanuit het Rijk worden aangeleverd voor de commissie-Oosting, in de vorm van inspectierapporten, worden allemaal openbaar. Ze zullen ook onderwerp van discussie zijn. Wij gaan dat dus niet wegmoffelen, omdat dat wel eens in tegenspraak zou kunnen zijn met iets anders. Die tegenspraak is namelijk nodig om zelf tot oordeelsvorming en waarheidsvinding te kunnen komen.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Het antwoord op de vraag die ik in eerste termijn heb gesteld, is hiermee eigenlijk gegeven. Mijn vraag was namelijk, aan wie in zo'n geval de controleurs verantwoording schuldig zijn. Het antwoord is: "aan de minister".

Minister **De Vries**: Ja, en de minister weer aan de Kamer.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66):

U zegt dat onafhankelijk toezicht moet worden gezien als politiek gekleurd toezicht. Uit de Staatscourant, en uit anderen hoofde, heb ik begrepen dat onafhankelijk toezicht vooral wordt uitgelegd als toezicht buiten de overheid. Als toezicht door de inspectie wordt uitgeoefend, is dat toch in zekere zin toezicht binnen de overheid. Wat is nu de exacte inkleuring van dat onafhankelijk toezicht?

Minister **De Vries**: Nu vraagt u mij naar de kern van de aanbevelingen van de commissie-Borghouts. Daarover ga ik de Kamer nu natuurlijk geen oordeel geven. De commissie-Borghouts beveelt sterk aan om toezicht buiten de eigen organisatie te positioneren. Maar er kunnen allerlei redenen zijn waarom het de voorkeur verdient, dat binnen de organisatie te doen. Ik wil me daarover in abstracto niet uitlaten; ik wil dat rustig op een rij zetten. Ook invalshoeken vanuit andere departementen kunnen tot andere conclusies leiden. Dat is een kwestie van afweging. Maar de aanbeveling van de commissie-Borghouts is inderdaad, de onafhankelijkheid van het toezicht te garanderen door het wat verder weg te zetten. Ik vind dat niet nodig als je intern in staat bent, de kwaliteit die je zelf stelt aan toezicht vorm te geven. Dan maakt het niet zo verschrikkelijk veel meer uit wat de organieke plaats is om dat te doen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ook al heeft de minister nog geen echt inhoudelijk antwoord op het rapport, ik wil hem toch het volgende zeggen. Wat hij ervan zegt, spreekt mij in ieder geval meer aan dan wat ik erover lees in de Staatscourant, waarin voor het externe toezicht een belangrijke rol is weggelegd voor "belanghebbenden en gebruikers". Nu, dat lijkt mij eerlijk gezegd niet zo heel erg onafhankelijk. Laten we het maar even afwachten, maar de lijn die deze club heeft ingezet, lijkt me niet zo gezond vanuit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Hoewel ik hetzelfde vertrouwen in verantwoordelijkheid heb als de minister, vind ik het wel van zorgvuldigheid ten opzichte van de commissie-Borghouts getuigen als wij constateren wat wel degelijk in de Staatscou-

rant staat, namelijk dat men in verschillende situaties wel degelijk het toezicht binnen ministeries houdt. Er wordt nu gesuggereerd dat "Borghouts" dat helemaal op afstand wil plaatsen, maar ik heb geconstateerd dat dat niet zo is.

De **voorzitter**: Ik stel voor deze discussie te laten zitten. Niet alleen vanwege het feit dat de minister zegt dat hij er nog op terugkomt, maar ook omdat wij het hier nog niet ten volle bij betrokken hebben.

Minister **De Vries**: Ik heb al aangegeven hoe ik op hoofdlijnen naar het toezicht kijk. Er is een interessante gedachtewisseling geweest over de scheiding tussen publiek en privaat. Waar is de overheid wel bevoegd en waar niet? Ik denk dat het van belang is om, voordat wij die discussie gaan voeren, te zeggen dat het private in onze samenleving in belangrijke mate door het recht geregeld wordt en dat private bevoegdheden en de manier waarop private partijen zich hebben te gedragen, wel degelijk aan door ons gesteld recht onderhevig zijn. Het is dus niet zo dat er een domein is van publiek en privaat, waarbij in het ene domein de overheid het voor het zeggen heeft en in het andere de overheid niets te zeggen heeft. Als u naar het Burgerlijk Wetboek kijkt of naar andere wetboeken die als privaat te boek staan, zult u zien dat er op dat gebied wellicht nog meer regels verzonnen zijn dan op het gebied van het publiek recht. Dat is geen wonderlijke tegenstelling, want ook als je burgers en organisaties zo veel mogelijk vrijheid wilt geven, kan dat niet een ongelimiteerde vrijheid zijn, die de vrijheid van de jungle kan worden. De bescherming van burgers en van de maatschappij bestaat uit de regels die de overheid stelt en waar die organisaties en die burgers zich bij hun gedragingen aan hebben te houden. Wij hechten bijvoorbeeld zeer aan de bescherming van het privé-domein van mensen, hun huis, en hebben grote waarborgen voor binnentreden. Het kan echter zijn dat er in huis zaken gebeuren waar de overheid de deur voor moet openbreken om naar binnen te gaan. Die bevoegdheid bestaat dan ook. Wij moeten dus een beetje uitkijken om er een sjabloon van te maken. Dat neemt niet weg dat de bevoegdheid van de overheid

als beleidsmaker of als actor in het publieke domein zichtbaar is. Daar heeft de overheid de verantwoordelijkheid om op te treden. De eerste vraag die dan aan de orde komt is wat de afweging is als het gaat om publiek en privaat domein. Ik hoorde zojuist dat het vroeger zo zou zijn geweest dat de overheid overal wat over te vertellen had. Ik meen echter dat dat helemaal niet zo is. Als wij kijken naar de geschiedenis van de groei van de overheid, zien wij dat het veel met volume heeft te maken en weinig met een bijna totale benadering van de samenleving. Veel van onze wetgeving heeft juist te maken met het feit dat er zo veel in de private sfeer gebeurt dat regeling behoeft en dat het maatschappelijk verkeer mogelijk maakt. De functieverdeling die een van de voertuigen is voor onze welvaart kan alleen maar functioneren als je met elkaar betrouwbare afspraken kunt maken. Die afspraken worden in belangrijke mate door het recht veilig gesteld. Dus veel van de wetgeving die de indruk wekt dat de overheid overal oprukt, heeft te maken met het mogelijk maken van het goed functioneren van de complexe samenleving, waarin burgers ook het vertrouwen kunnen hebben dat de verschillende domeinen, waarin zij met particuliere partijen geconfronteerd worden, niet eenvoudig gemarginaliseerd kunnen worden en dat zij ook een bescherming hebben van het recht.

Als wij het hebben over publiek en privaat, hebben wij het vooral over het uitvoeren van taken door de overheid als actor of het uitvoeren van taken die wij in wetten willen neerleggen en willen laten uitvoeren door anderen. De APK-keuring is daar een klassiek voorbeeld van. Die keuring is bij garages neergelegd. Dat zijn private garages, maar die hebben wel een publieke taak. Hoe is de afscheiding? In de loop der tijden is er altijd discussie geweest over meer of minder. Moet de overheid zelf dingen doen of kan zij zaken aan de markt overlaten, uiteraard binnen de randvoorwaarden die ik zo-even heb aangegeven? Op een aantal taken na, zoals de verdediging van het land, rechtspleging, politie, bestuurlijke organisatie, kun je in domeinen terecht komen die wellicht door anderen kunnen worden uitgevoerd.

De heer Balkenende gaf een voorbeeld van sociale zekerheid. Dat vond ik interessant omdat wij dit jaar nog een discussie in de Kamer hebben gevoerd over SUWI en de verantwoordelijkheden van de overheid. Een belangrijk element daarin was dat je over publieke taakuitoefening spreekt als het gaat om een taakgebied waarop de overheid alle voorwaarden uitspelt en precies zegt hoe iets moet gebeuren. Dat ligt natuurlijk anders bij particuliere verzekeringsmaatschappijen, alhoewel die ook binnen een zekere bandbreedte door de overheid worden aangeraakt. Als de overheid op de vierkante millimeter aangeeft hoe de Wet op de arbeidsongeschiktheid moet zijn geregeld, dan heb je het over iets wat het beste publiek kan gebeuren. Dat moet je natuurlijk niet aan private partijen geven. Over private partijen moet je spreken als privé-initiatief of ondernemerschap eraan kan bijdragen dat de zaken goed lopen. Die afweging loopt van tijd tot tijd anders.

De heer Te Veldhuis heeft hier ook wel eens gesproken over een cascademodel. Ik heb begrepen dat je daarbij in een soort beslissings-schema telkens afwegingen moet maken: is iets nu typisch publiek of moet dat in de publieke sfeer worden uitgeoefend, ja of nee? Dan kun je verder tot allerlei verbijzonderingen komen.

Het zijn vragen die in de loop der tijd wel eens anders beantwoord worden. Dat neemt niet weg dat de kern van de overheidstaak merkwaardigerwijs over de hele wereld toch wel herkenbaar en herleidbaar is tot verzorging van recht, van vrede, bescherming van burgers, enz. De harde elementen kun je wel vinden. Zeker op het gebied van andere rechten, zoals sociale zekerheid, zie je veel variatie. In het licht van de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten – waar mevrouw Van Gent nog een aantal suggesties voor had – las ik nog iets over het aantal onverzekerden in de Verenigde Staten. Daar zijn zo'n 40 miljoen mensen niet verzekerd tegen gezondheidsrisico's. Dat hebben wij wettelijk heel anders geregeld. Dat zijn keuzen die door maatschappelijke opvattingen, normen en waarden worden ingekleurd. Er zijn gebieden waar keuzen anders gaan uitvallen. Daar werd al aan gerefereerd. Het is dan de vraag

waarom de overheid een uitvoeringsmonopolie zou moeten hebben en niet onder vergunningsvoorwaarden bepaalde taken aan de markt kan overlaten. De heer Rehwinkel noemde in dat verband de discussie over elektriciteit. Dat was een heel interessant voorbeeld. Er zijn overigens meer voorbeelden. Daarbij kun je je inderdaad afvragen of je via een vergunningenbeleid niet net zo effectief of misschien nog wel strenger kunt zijn, als je tenminste ook voor een adequate handhaving zorgt. Dat is nooit uitgesloten. Het is natuurlijk wel de vraag of je ook in staat bent om de stap die je zet op het gebied van privatisering, omkeerbaar te maken. Dan kan nog wel eens lastig zijn. Afstoten is vaak makkelijker dan incorporeren. Er kunnen zich altijd situaties voordoen waarbij het de vraag is of wij daarin niet te ver zijn gegaan. Ik kan daar nu geen voorbeelden van geven, maar ik vind dat wij dat in theoretisch opzicht wel in de gaten moeten houden. De overheid kan ook tot een heroverweging komen en zich afvragen of iets op een goede manier is geprivatiseerd of naar de markt is gebracht. Ik neem aan dat met "privatiseren" vooral daarop wordt gedoeld en niet op een rechtsvorm die gekozen is, want de rechtsvormen zijn in wezen vrij neutraal. Die betreffen immers de vormgeving.

De heer **Balkenende** (CDA): Het onderscheid tussen publiek en privaat – je kunt dat doortrekken naar pivaatrecht en publiekrecht – is wat gradueel. Daar heeft de minister gelijk in. Door privaatrecht zeer instrumenteel te benaderen kun je in feite publiekrechtelijke elementen inbouwen. Daarover ben ik het met hem eens.

In de stukken van het kabinet komt soms het begrippenpaar staat of markt voor. Mevrouw Van Gent heeft het in feite ook gezegd. Je gaat privatiseren naar de markt; bepaalde dingen vallen tegen en dan kom je bij de overheid terecht. In de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid trof ik ook wel dingen aan over eigen verantwoordelijkheid van burgers, organisaties, zelfregulering, enz., maar ik meen dat het goed is om een onderscheid te maken tussen overheid, markt en het maatschappelijk veld. Ik vind dat deze elementen niet altijd op dezelfde manier worden behandeld in de stukken. Het zou een

verschraling zijn als er iets naar de markt wordt gebracht en dat men bij de overheid terecht komt, als er tegenvallers zijn. Ik vind dat er ook oog moet zijn voor het maatschappelijk veld, maar bij de media, de sociale zekerheid en de pensioenwetgeving zie je dat de overheids-hand weer oprukt. Om die reden heb ik die opmerking gemaakt.

**Minister De Vries:** Dat onderscheid kunt u maken, maar het is belangrijk om te onderkennen dat het recht dat door de wetgever wordt vastgesteld, bijna alle domeinen van onze samenleving raakt. Als wij onderscheid maken tussen publiek en privaat, hebben wij het meer over degenen die handelend moeten optreden en de uitvoering van bepaalde taken voor hun rekening nemen, dan dat wij het over een rechtsvorm hoeven te hebben, want dat kan ook in private rechtsvormen gebeuren. Uiteraard vindt er ook decentrale regelgeving plaats, waar burgers zelf ook het een en ander aan doen.

Je ziet vaak dat er over zelfregulering wordt gesproken in de hoop dat burgers het zelf regelen. Als zij dat niet doen, is het wellicht noodzakelijk voor de wetgever om terzake tot wetgeving te komen. Dan hebben wij het al over gebieden waarbij regulering gewenst is, bij voorkeur in de vorm van zelfregulering.

Ik ken de voorbeelden van maatschappelijk ondernemerschap niet waar de heer Balkenende op doelt, maar ik denk dat hierbij scherp in de gaten moet worden gehouden dat het belangrijk is dat de verantwoordelijkheid vanuit één optiek wordt gedragen, als zij ergens wordt neergelegd. Als wij terugdenken aan de discussie over het middenveld in de jaren tachtig, valt op dat organisaties door verlamminge vormen van coöperatie soms niet meer effectief en efficiënt konden zijn. De heer Balkenende heeft hier zelf boeken over geschreven.

Als men over dat fenomeen spreekt, en er is alle recht en reden om dat te doen, is het van groot belang om goed te kijken naar de effectiviteit van de instrumenten die worden gekozen om iets tot stand te brengen. In beginsel is hier ruimte voor. Deze vorm van samenwerking gebeurde vaak op instigatie van de overheid, die vroeg of men dit zelf wilde regelen, maar de sterkste vorm van maatschappelijk ondernemen is

er een waarbij partners in de samenleving elkaar vinden en zelf de handen ineenslaan om iets tot stand te brengen. Wij hebben hier te maken met een soort verstatelijke vorm van maatschappelijk ondernemen, met alle bevoegdheden en wetgeving die daar bijhoren. Ik denk dat het sterker is als partijen vanuit hun particuliere of private verantwoordelijkheid gezamenlijk gestalte geven aan een bepaald doel.

**Mevrouw Scheltema-de Nieuwe (D66):** Bij het afsluiten van het blokje over ministeriële verantwoordelijkheid wil ik graag antwoord op mijn vraag of wij sinds vorige week een nieuwe loot aan de stam hebben gekregen, toen in de kwestie tussen premier Kok en minister Van Aartsen de term "staatsrechtelijk vertrouwen" werd geïntroduceerd. Tot nu toe hebben wij vertrouwen tussen kabinet en Kamer. Nu leek het alsof er een extra vertrouwensnorm tussen kabinetsleden onderling werd geïntroduceerd.

**Minister De Vries:** Het moment om daarnaar te vragen was vorige week geweest.

**Mevrouw Scheltema-de Nieuwe (D66):** Het gaat nu toch over de ministeriële verantwoordelijkheid?

**Minister De Vries:** Een minister heeft het vertrouwen van de Kamer zolang dat niet is opgezegd. Daaraan denkend heeft de heer Van Aartsen gezegd dat men uit het feit dat hij daar stond, kon afleiden dat het kabinet nog alle vertrouwen in hem had. Ik denk dat hij niet veel meer heeft bedoeld.

Als u precies wilt weten wat hij met die naar mijn smaak heel interessante formulering tot uitdrukking wilde brengen, had u dat toen aan hem moeten vragen. Ik weet dat niet. Ik denk dat hij een parallel heeft gezocht om te zeggen: uit het feit dat ik hier sta, kunt u afleiden dat er binnen het kabinet onderling vertrouwen is. Dat is het enige wat ik hierover kan zeggen.

Ik wil een aantal woorden spreken over de Tweede Kamer. Men zal er daarbij begrip voor hebben dat ik buitengewoon terughoudend zal zijn. Het is mijn opvatting dat de Tweede Kamer een organisatie is die over de eigen werkzaamheden moet oordelen en daarbij verantwoording aflegt aan de kiezers. Die verant-

woording wordt permanent afgelegd en periodiek, als er bij de verkiezingen wordt afgerekend. Het gaat een kabinet naar mijn smaak niet aan om daar al te veel over te zeggen. Over een aantal dingen kan echter iets worden gezegd.

De kwaliteitskamer is een nieuwe gedachte die door de WRR is gelanceerd. Deze is tamelijk intrigerend. Ministers moeten verantwoordelijk zijn voor alles wat onder hen ressorteert. Dat houdt een Kamer in die zich verantwoordelijk weet voor de volledige controle en die weet welke maatstaven daarvoor aangelegd moeten worden. De Kamer kan zich daarbij van allerlei instrumenten voorzien. Er zijn Hoge Colleges van Staat die de Kamer bijstaan bij de oordeelsvorming. Een kwaliteitskamer die onder verantwoordelijkheid van ministers gaat functioneren, daar zie ik niets in. Ik zeg spontaan dat wij er alles aan moeten doen om ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer een kwaliteitskamer is, die ook beoordeelt of een kabinet de benodigde kwaliteit levert. De Kamer kan een kabinet dat ook aanspreken op de prestaties die door de departementale apparaten geleverd worden. Wij zijn met een fantastische slag bezig om van het input-denken naar het output-denken toe te gaan. Wij zijn met de VBTB bezig met een traject dat probeert, expliciet te maken wat het apparaat oplevert en wat men voor elkaar krijgt. Een minister die aangeeft dat hij presteert en daarop vervolgens welwillend door de Kamer wordt beoordeeld, moet men niet opzadelen met kwaliteitskamers. Die minister levert immers de kwaliteit die gevraagd is.

**De heer Rehwinkel (PvdA):** Ik denk dat de minister de opvatting van de WRR niet goed weergeeft. Er is geen sprake van een kwaliteitskamer die onder verantwoordelijkheid van een minister gaat functioneren. Het gaat om een kwaliteitskamer die op eigen titel gaat functioneren en die aanbevelingen doet wat betreft een verdere versterking van het toezicht op de beleidsuitvoering. In het rapport van de WRR staat dat het vooral de bedoeling is dat de departementen daar zelf zorg voor dragen. Door mij en mevrouw Scheltema wordt bovendien, net als door de WRR, aangegeven dat de ministeriële verantwoordelijkheid moet blijven bestaan. Dat is dus iets

anders dan een kwaliteitskamer die onder de ministeriële verantwoordelijkheid gaat functioneren. Een onafhankelijk oordeel inzake de vraag hoe het toezicht op de beleidsvorming er bij de verschillende overheidsorganisaties uitziet, daarvoor moeten de departementen vooral zelf zorgen. Het zou echter goed zijn om daar een extern element in te brengen, zodat suggesties kunnen worden gedaan wat betreft verbetering. Een uitdrukkelijk verschil met het rapport van de commissie-Borghouts is dat gesteld wordt dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de beleidsuitvoering bij de minister moet berusten.

**Minister De Vries:** Het spijt mij als ik mij niet goed heb uitgedrukt. Ik voel echter niets voor instanties buiten de Tweede Kamer en buiten mijn eigen verantwoordelijkheid die zich bezig gaan houden met de kwaliteitsbeoordeling van het departement. Ik vind dat de kwaliteit van het functioneren van een departement voor rekening komt van de minister. De Tweede Kamer hoort hem daarop aan te spreken. De minister moet van alles aan kwaliteitszorg doen. Desgewenst moet hij de Kamer daarover informatie geven. Een onafhankelijk orgaan dat zich bezig moet gaan houden met de kwaliteit, waaruit zou dat moeten bestaan?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik trek een parallel met het hoger onderwijs. Daarbij is sprake van visitatiecommissies die in onafhankelijkheid beoordelen wat de toestand is van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft gewoon liggen waar die hoort te liggen.

**Minister De Vries:** Dat is iets heel anders. Ook binnen de rijksoverheid vinden uitgebreide visitaties plaats. Die zijn er bijvoorbeeld op het gebied van wetgevingskwaliteit. Deze visitaties gaan zeer ver en er worden ook harde oordelen gegeven over de aangetroffen kwaliteit. Daarnaast zijn er andere instrumenten en organisaties die ingezet worden om te bevorderen, dat er kwaliteit geleverd wordt. Dat gebeurt echter allemaal binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. Als ik de WRR goed begrijp, pleit hij voor een instantie die daarbuiten staat, een instantie die onafhankelijk is en die misschien een

status krijgt die concurreert met die van de Algemene Rekenkamer of een ander Hoog College van Staat. Er komt nog een kabinetsstandpunt over, maar mijn neiging is om te zeggen dat wij de zaken niet al te zeer moeten compliceren. De ministers zijn verantwoordelijk voor het functioneren van hun departementen en de kwaliteit van het werk en moeten daar alle instrumenten voor gebruiken, inclusief visitaties, die naar de normen van vandaag daartoe kunnen bijdragen. De Kamer moet beoordelen of de kwaliteit wordt geleverd die zij verwacht. Laten wij daar nu niet weer onafhankelijke instellingen tussen gaan plaatsen. Langzamerhand hebben wij meer mensen die onderzoeken en toezicht houden, dan mensen die aan het werk zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De minister moet mij dan toch eens duidelijk maken waarom de financiële kwaliteitsbeoordeling door de Rekenkamer wel extern en onafhankelijk mag zijn, en waarom dat niet mogelijk zou zijn bij de algemene kwaliteitsbeoordeling, waarbij het gaat om vragen als: hoe moeten apparaten in het algemeen functioneren, welke criteria moeten daarbij aangelegd worden en welke kwaliteitsconcepten zijn te ontwikkelen. Visitaties kunnen dat niet vervangen. Die zijn belangrijk, maar ze zijn de Kamer in haar controlerende functie niet van dienst, want ze blijven allemaal binnenskamers.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Kwaliteitsbeoordeling is toch een politieke beoordeling, geen mathematische berekening? U denkt over kwaliteit van bestuur misschien anders dan ik.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik begrijp van de minister dat hij in het kader van het VBTP-proces bezig is om de doelstellingen van allerlei zaken helder te krijgen. Naarmate het lukt om het beleid beter op te zetten, met doelstellingen, output enz., wordt de waarde van andere instrumenten gerelativeerd. Voor het evenwicht in de discussie leek het mij goed om dit nog even op te merken.

**Minister De Vries:** Ik zal nu verder zeer terughoudend zijn op dit punt. Ik ben dat niet helemaal geweest, maar het lijkt mij onverstandig om nu

verder te gaan met mijn beantwoording. Er komt keurig een kabinetsstandpunt over en ik heb het voorrecht om van de discussie van vandaag genoten te hebben, dus ik kan die discussie inbrengen bij de afwegingen. Geprovoceerd door de heer Rehwinkel en mevrouw Scheltema heb ik intuïtief gesteld dat het van het grootste belang is om niet rafelig te gaan doen over de ministeriële verantwoordelijkheid. Dan moeten wij ook aan de kant van de controle de zaken zo helder mogelijk houden, door vast te stellen dat in de dialoog tussen Kamer en regering de uiteindelijke oordeelsvorming plaats moet vinden. De minister hoort gewoon rechtstreeks te zorgen voor de kwaliteitsaspecten van de openbare dienst, met behulp van alle middelen die hem gegeven zijn.

Nog een enkel woord over het functioneren van de Staten-Generaal. Ik heb gezegd dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de eerste plaats inhoudt: transparantie bevorderen, open communiceren, informatie beschikbaar stellen en jezelf ook beoordeelbaar maken. Daarmee is ook over de relatie met de Staten-Generaal het nodige gezegd. De Staten-Generaal vormen immers dé gesprekspartner van de regering, zoals ook in de Grondwet is gewaarborgd. Het kabinet behoort dus aan de Staten-Generaal de informatie te geven die gevraagd wordt.

Over de kwaliteit van vragen wil ik mij niet uitlaten, maar kwantitatief is naar mijn smaak wel een probleem. De interactie tussen kabinet en Kamer krijgt immers een zodanige frequentie dat het langzamerhand op fysieke grenzen begint te stuiten. Dat is niet goed. Ik vind dat een kabinet erover hoort na te denken hoe het aan de wens van de volksvertegenwoordiging om geïnformeerd te worden tegemoet kan komen. Daarom staat in de nota dat het kabinet moet nagaan of het wel voldoende is toegerust om de Kamer adequaat te bedienen. De Kamer maakt uit hoe zij geïnformeerd wenst te worden en zij mag zich met van alles en nog wat bemoeien. Er is niemand – en zeker het kabinet niet – die de Kamer gaat vertellen dat het anders moet. De Kamer beslist hier zelf over. Maar een kabinet moet nagaan of het adequaat kan inspelen op de informatie- en discussiebehoefte van de Kamer. Als het

kabinet vindt dat er geen ambtenaren naar de Kamer moeten worden gestuurd om de nodige informatie te verschaffen, zal het moeten nadenken over diens compositie – bijvoorbeeld een kernkabinet of gewoon kabinet met meer staatssecretarissen – om ervoor te zorgen dat de capaciteit aanwezig is om de dingen goed te doen. Het is overigens niet macho om hierover te spreken, want je moet alles kunnen doen, je hebt geen slaap nodig en je hoeft je niet voor te bereiden want je weet alles. Dat is dus niet het geval. Ik beschouw mij niet als een macho, maar er moet natuurlijk wel sprake zijn van een taakopdracht die kwalitatief goed valt in te vullen. Ik heb het genoeg hiervanavond tot 23.00 uur te zijn. Morgen en overmorgen ben ik van 's ochtends 6 tot 's avonds 12 uur bezig en dat is niet alleen deze week het geval. En als de Kamer dan nog vier of vijf algemene overleggen wil, loop je al gauw tegen grenzen aan. Als het kabinet niet voldoende menskracht heeft, bestaat de kans dat de Kamer qua informatie onvoldoende wordt bediend op het niveau dat zij voor ogen heeft.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het is goed dat deze minister geen macho is, maar is hij wel voldoende macho in het presenteren van voorstellen aan het kabinet? In de nota van zijn voorganger – kennelijk ook geen macho – staat de zinsnede dat het kabinet zich bezint op de eigen taak en werkwijze. Waartoe heeft dat inmiddels geleid?

Minister **De Vries**: Het lag tot maart jongstleden op de weg van mijn ambtsvoorganger om daar iets aan te doen. Vanaf het moment van mijn aantreden heb ik die passage natuurlijk scherp op het netvlies gehad en ik zal er dan ook voor zorgen dat de materie op de een of andere manier bespreekbaar wordt voor kabinet en politieke partijen die met het oog op de verkiezingen zelf ook keuzes moeten maken. Ik verwacht dat de verkiezingen over zo'n anderhalf jaar zullen plaatsvinden en ik meen dat ik het tijdstip zorgvuldig moet kiezen om die discussie te entameren. De eieren mogen niet te vroeg worden uitgebroed. Het hoofd van de mensen moet er ook naar staan om erover na te denken, maar ik zal sterk bevorderen dat het een thema wordt.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik ben er voorstander van dat die gedachtevorming zich ook uitstrekt tot de taakverdeling tussen ministeries. Als je het hebt over een kernkabinet heb je het ook over aantallen onderministers/staatssecretarissen, taakverdeling en dergelijke.

Minister **De Vries**: Dat is een interessante gedachtegang, maar het lijkt mij onverstandig om daarover vandaag nog meer te zeggen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik ben het met u eens dat het heel goed zou zijn om bij de volgende kabinetsformatie af te spreken dat er te gelegener tijd een product voorligt waarover besluitvorming kan plaatsvinden.

Minister **De Vries**: U begrijpt dat ook de vormgeving van zo'n discussie niet een simpele zaak is. Misschien moet daar zelfs een essay over worden geschreven.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Als het maar geen non-paper wordt.

Minister **De Vries**: Ik kom te spreken over de vraag over dualisme en monisme. Ik vind dat daar wat geromantiseerd wordt. Ik kan het beeld vanaf 1973 – of nog vroeger – overzien. Wij hebben vandaag meer dualisme dan wij ooit hebben gehad. In die tijd maakten partijen met elkaar een deal; grommend werd in de zaal over moties gestemd. Dat gebeurt tegenwoordig met een vrijheid-blijheid. Het dualisme komt een eind. Er zijn talloze debatten waarbij niemand enig contact met een ander opneemt. Het komt tot heftige confrontaties in de zaal. Dat maakt de levendigheid van het debat prettig. Het is niet allemaal voorkomen. Anderzijds is het verstandig om over belangrijke vragen even te bekijken hoe het gedaan moet worden. Dat er in de politiek gesproken wordt is evident. Er is een oppositie die ook wil scoren. Ze doet dat meestal niet door harmonie te zoeken met de regeringspartijen. Af en toe moet je iets voor elkaar zien te krijgen. Daar moet je met elkaar goed over praten, anders zouden alle schepen zinken en dat is niet de bedoeling, behalve van de oppositie. Ik geloof dat het dualistischer is dan het in decennia is geweest.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik wil er

iets over zeggen, al was het voor de geschiedschrijving. Ik denk dat er op de stelling van de minister valt af te dingen. De boodschap van de minister is: het is nog nooit zo dualistisch geweest als nu. In de jaren zeventig had je de enorme polarisatie. In de jaren tachtig hebben wij de nodige aanvaringen gehad. Ministers werden heengezonden. Het derde kabinet-Lubbers was niet het toonbeeld van alles maar regelen. Er werd keihard voor de standpunten geknokt. Wat deze periode betreft, heeft Ed van Thijn het niet voor niets over de sorry-democratie. Ik doe niets af aan het feit, dat er in het verleden net zo goed monistische elementen zijn geweest. Het beeld dat het dualisme het in deze tijd zo goed doet, is te mooi. Ik wil het graag gezegd hebben.

Minister **De Vries**: Dat is een misverstand. Polarisation en monisme zijn totaal verschillende begrippen. Het feit dat de tegenstellingen tussen partijen niet zo groot zijn, maakt het voor de Kamer gemakkelijker om zich dualistisch op te stellen. Als ik onder monisme versta wat er gemeenlijk onder wordt verstaan namelijk dat de regeringspartijen proberen het speelveld klein te houden, dan was dat in een tijd van polarisation evident veel noodzakelijker dan het op het ogenblik het geval is. Er is meer ruimte om met elkaar over zaken na te denken. Ik zou die twee zaken niet met elkaar in verband brengen, zeker niet de sorry-democratie. Ik vind het wel een verademing, dat een kabinet af en toe tegen de Kamer kan zeggen: die dingen zijn zo gelopen en dat betreuren wij zeer. De Kamer kan altijd nog zeggen dat het niet genoeg is en dat er consequenties aan verbonden moeten worden. Het lijkt mij goed dat de regering in de communicatie open en bloot kan zeggen, dat er absoluut iets niet goed is gegaan. De sorry-democratie slaat niet op de problematiek die aan de orde is. In bepaalde opzichten is de Tweede Kamer medebestuurder. Ik denk aan herindelingen, typisch bestuurlijke handelingen. Meestal is de Kamer medewetgever, altijd controleur, met een rijk arsenaal aan instrumenten. Hoe de Kamer die benut is aan de Kamer. De heer Schutte is nog betrokken geweest bij de Enquête-wet. Er is zeer geijverd voor het

meer hanteerbaar maken van het enquête-instrumentarium. Dat heeft toen veel succes gehad. Ik ben er nog steeds blij om. De instrumenten die de Kamer heeft betreffen een range die niet per definitie aanvulling behoeft. De vraag is opgeworpen – ik zeg er niets over – of van een floret niet een houwdegen wordt gemaakt. Dat is een keuze die elke dag moet worden gemaakt.

Ik kom te spreken over het kabinet en de rijksdiensten. De heer Te Veldhuis heeft een aantal zaken aan de orde gesteld. Hij refereerde nog eens aan het rapport van de commissie-Wiegel, die overigens wel heel nadrukkelijk gepleit heeft voor het op afstand zetten van de uitvoerende taken in de vorm van ZBO's. Dat was ook een beetje het denken van die tijd. De heer Te Veldhuis heeft op dat punt dus nog een discussie met de voormalige liberale leider te voeren. Het streven van het kabinet is nog steeds om in de eerste plaats de Rijksdienst zo smal mogelijk te houden, waarbij in een tijd van overspanning op de arbeidsmarkt wel problemen zullen optreden. In de tweede plaats doet zich een problematiek voor die laatst door mevrouw Halsema en vandaag ook door mevrouw Van Gent aan de orde is gesteld. Als ervoor gezorgd wordt dat de overheid lean is en niet al te stevig in zijn schoenen staat, zijn er dan ook niet vaker mensen van buiten nodig? Ja, dat is natuurlijk per definitie zo. Dat is eigenlijk overigens helemaal niet slecht, mits de inzet van de capaciteit van buiten maar onder strakke regie van de politiek staat. Er kunnen dan specialisten binnengehaald worden die gedurende enige tijd nodig zijn. Ook kunnen piekbelastingen worden ondervangen en projecten uitgevoerd worden die in de normale gang van zaken op het departement niet voldoende bediend kunnen worden. Daarmee wordt dus een flexibeler overheid gecreëerd dan wanneer wij ons op alles instellen en vinden dat wij alles zelf moeten kunnen doen. Ik ben daar dus helemaal niet zo tegen.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): In eerste termijn gaf ik een concreet voorbeeld van de Vreemdelingenwet. Ik druk mij nog heel voorzichtig uit als ik zeg dat het een beetje vreemd is dat zo'n wet eigenlijk extern gemaakt wordt, natuurlijk onder strakke regie van in dit geval de

staatssecretaris, en dat een heel departement daarbij in wezen wordt uitgeschakeld. Ik ben toch wel benieuwd naar uw visie en ik wil graag weten of u ook niet vindt dat de zaak een beetje doorslaat. Er zitten op dat departement een heleboel ambtenaren die, naar mijn idee, enigszins gedemotiveerd raken, omdat zo'n belangrijk onderwerp bij hen wordt weggehaald.

Minister **De Vries**: Dat moet u dan met de staatssecretaris van Justitie bespreken. Ik denk dat de herziening van de Vreemdelingenwetgeving – maar ik spreek op afstand – zo'n grote klus is geweest, dat het ondenkbaar was om dat zomaar door de afdelingen wetgeving van de departementen te laten doen. De staatssecretaris van Justitie zal hetzelfde zal antwoorden. Dat zijn zulke gigantische klussen; als je dat goed voor elkaar wilt brengen, kun je niet met bestaande capaciteit tot een oplossing komen. De staatssecretaris is er verantwoordelijk voor dat dit onder zijn regie gebeurt, natuurlijk in zo goed mogelijke samenspraak met eenieder op zijn departement die op dat gebied deskundigheid heeft. Ik meen dat het kabinet langs de lijn van de commissie-Wiegel getracht heeft om kritisch te zijn in de beoordeling van wat nu wel en niet kerntaken zijn. Er zijn exercities in gang gezet waar de heer Te Veldhuis alle weet van heeft op het gebied van marktwerking, deregulering enz. Er wordt gekeken naar taakgebieden waarop de overheid misschien moet terugtreden. Dat is overall wel aan de orde tot het moment waarop op een bepaalde arbeidsmarkt kritische grenzen bereikt worden. Maar die afweging wordt op elk departement bij voortdurend gemaakt. Over de zesde macht heb ik net al het een en ander gezegd. Ik geloof dat er niet zo verschrikkelijk veel aan toe te voegen valt. Tegen de heer Te Veldhuis zeg ik wel dat het altijd een afweging is tussen het een en het ander. Meestal is het een afweging waarbij wij kiezen voor misschien wat meer regulering, maar ook wat meer markt. Uit het Amerikaanse model blijkt dat men daar veel beter is in handhaving dan wij zijn, terwijl daar vreselijk veel taken aan de markt worden overgelaten. Er bestaat daar een heel harde handhaving. Wij moeten daar nog aan wennen, omdat wij die traditie op die manier niet hebben opge-

bouwd. Maar die afweging zal zeker de komende tijd aan de orde van de dag zijn.

Het is inderdaad zo dat er op een groot aantal gebieden bij de overheid ook cultuurprocessen aan de gang zijn die tot ingrijpende veranderingen leiden. U noemde zelf een aantal zaken, zoals derejudisering. Dat thema hebben wij in deze commissie al enkele malen aan de orde gehad. Daarbij wordt naar mijn smaak substantieel voortgang geboekt. Ik denk dat het belangrijk is om met kwaliteitsoperaties bezig te zijn. Wij hadden daarover zojuist een discussie in een iets ander perspectief. Het is van groot belang om niet alleen transparantie te betrachten in de richting van de volksvertegenwoordiging, maar dat ook in den brede stevig te doen zodat het land mee kan doen. Dat is iets anders dan alleen maar informatie verschaffen en ervoor zorgen dat men dingen weet; het is ook een poging om mensen de kans te geven om mee te denken. Ik heb in een vorige functie wel eens gezegd dat de kracht van een samenleving niet gelegen is in Haagse bureaucratieën, maar die zit bij de mensen en de organisaties van dit land. Wij als overheidsorganisatie zijn een instrument om ervoor te zorgen dat hún samenleving op een goede manier wordt ingericht. Het gaat er in belangrijke mate om de creativiteit in het land te mobiliseren. Over openheid komen wij nader te spreken als wij de grondwetsvoorstellen van de commissie-Franken bekijken, die over informatie en betrokkenheid van burgers echt weer nieuwe dimensies opent. Het is ook belangrijk om bij deze discussie over verantwoordelijkheid die burgerdimensie echt alle aandacht te geven. Dat is vandaag op verschillende manieren aan de orde geweest. Er moeten kwaliteitshandvesten komen als een middel om de kwaliteit van dienstverlening aan de burger te bevorderen. De staatscommissie-Elzinga bepleit het bevorderen van kwaliteitshandvesten. Het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is er druk mee bezig. Op 8 november hebben wij daarover een werkconferentie waarbij ook lokale bestuurders en de VNG aanwezig zullen zijn. De gedachte is dat de kwaliteitshandvesten dan een vertaling moeten zijn van de centrale waarden van een transparante overheid en in het teken moeten

staan van een betere publieke dienstverlening. Op die conferentie zal met name gekeken worden welke instrumenten door burgers kunnen worden ingezet. Dat zijn kwaliteits-handvesten en kwaliteitspanels en in de richting van de formele democratie zou het zo kunnen zijn dat wij nog eens goed nadenken over een burgerinitiatief waardoor de burgers veel dichter betrokken worden bij het formuleren van de agenda van hun gemeenteraad. Ik heb dat idee eens neergelegd bij het VNG-congres en krijg daarop hier en daar goede respons. De kunst is om vanuit de overheid burgers uit te nodigen om datgene te doen waartoe zij als eersten geroepen zijn, namelijk verantwoordelijkheid te nemen voor de vormgeving van hun samenleving én van hun overheid. Die uitnodiging moet de komende tijd veel explicie-ter naar voren gebracht worden dan wij kennelijk de afgelopen tien à vijftien jaar hebben kunnen doen. Ik zal al het mogelijke doen om in die richting te werken.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik steun de minister volledig in zijn streven naar meer transparantie. Ik vind dat buitengewoon goed. Bij de discussie vorig jaar over de ministeriële verantwoordelijkheid konden wij het essay van minister Peper lezen via de internetsite van de NRC, terwijl de premier het niet openbaar wilde maken. Is dat nu een voorbeeld van transparantie?

Minister **De Vries**: Ik denk dat dit een voorbeeld is van een misverstand. Het stuk van minister Peper is niet besproken in het kabinet. Het stuk was ook niet aan het kabinet gericht. De heer Peper heeft het verspreid onder een aantal collega's en ook bij anderen. Het lag dus niet op de weg van de minister-president om dit als ware het een stuk van het kabinet te verspreiden. Het feit dat iedereen er meteen kennis van kon nemen, heeft alle bezwaren materieel in één keer opgeheven. Het zou echt betreurenswaardig zijn als stukken die geen onderwerp van kabinetsbe- raad uitmaken en daarvoor ook niet bedoeld zijn, wel die lading krijgen. De serviceverlening van de minister-president waar door sommigen om gevraagd werd, was niet noodzake-lijk, omdat het stuk op het net stond. Het was een stuk waarvan de schrijver geïdentificeerd was en waarvan de inhoud bekend was. Het

kabinet had over dezelfde materie een standpunt neergelegd in de nota die wij vandaag bespreken en die op sommige punten helderder is.

De **voorzitter**: Het heeft er dus niets mee te maken dat de minister-president verondersteld werd toen nog minder goed te kunnen omgaan met een computer.

De heer **Balkenende** (CDA): Ik ben buitengewoon blij dat de NRC het wel openbaar heeft gemaakt. Het heeft geholpen om er een leuke discussie van te maken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb nog een vraag betreffende de transparantie, met name als overheidstaken op afstand worden uitgeoefend. Ik heb erop aangedron- gen om in dat soort gevallen te zorgen voor openbare verslaglegging over de uitoefening van deze taken. Daarmee wordt de controle van de Kamer vergemakkelijkt, maar wordt ook transparantie aan de burgers geboden. Iedere NV wordt verplicht om in het openbaar verslag uit te brengen, maar bij ZBO's en andere instanties die op afstand zijn geplaatst, ontbreekt zo'n verplichting.

Minister **De Vries**: Ik ben het er mee eens dat iedereen die met publieke middelen omgaat, zich daarover moet verantwoorden. Wij zullen binnenkort komen te spreken over de ZBO-wetgeving. Ik vraag met name aandacht voor artikel 13, waarover nog wel het een en ander te zeggen is. Elk zelfstandig bestuursorgaan moet jaarlijks een jaarverslag opstellen, waarin de taakuitoefening en het gevoerde beleid worden verduidelijkt. Of dat helemaal aan de bredere wensen tegemoetkomt, weet ik niet, maar het is mijn opvatting dat overal waar publieke bevoegdhe- den worden uitgeoefend en publieke gelden worden aangewend, tot behoorlijke verslaglegging moet worden gekomen, opdat de openbaarheid haar dwingende oog ook over de prestaties van dit soort organen kan laten gaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben juist aangeslagen op het ontbreken van het woord "open-baar" in deze bepaling.

De **voorzitter**: Wij zullen dit onderwerp op korte termijn zorgvuldig bespreken. Ik merk dat er

behoefte is aan een zeer beknopte tweede termijn.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn antwoord. Het is duidelijk dat dit – in de woorden van vandaag – een prak is die hij eerder voorgeschoteld heeft gekregen. Ik ben er tevreden over dat de ministeriële verantwoor- delijkheid staat als een huis. De heer Balkenende constateerde wat vergenoegd dat de foutenmarge van tafel was, maar die was voor mij al echt van tafel. Uit de nota bleek duidelijk dat dit ook voor het kabinet niet het uitgangspunt was.

Ik ben blij om te constateren dat de minister, wat betreft het rapport van de commissie-Borghouts, voor een andere insteek kiest en dat hij echt vertrouwen heeft in verantwoorde- lijkheid, maar dat hij ook erkent dat een onafhankelijk toezicht van belang is dat niet politiek gekleurd is en waarbij niet wordt geknoeid met methodieken. Dat is precies het externe punt dat ik erin wilde brengen. Ik constateer ook dat wij in de toekomst nog over de kwaliteits- kamer komen te spreken. Ik vraag de minister om daar nog eens goed naar te kijken, want deze komt absoluut niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid te functioneren. De kwaliteitskamer zou juist een bijdrage kunnen leveren aan wat de minister zelf opmerkte, namelijk dat wij een onafhankelijk toezicht moeten garanderen.

Mijn laatste opmerking betreft het kernkabinet, de onderministers, de taakverdeling tussen en misschien wel samenvoeging van departemen- ten. Daarbij verwacht ik wel machogedrag van de minister. Ik verwacht dat hij voorafgaand aan een volgende kabinetsformatie – laten wij inderdaad hopen dat dit nog zo lang duurt als hij dacht – een stuk hierover heeft gepresenteerd, zodat op basis daarvan tijdens de kabinetsformatie besluitvorming kan plaatsvinden. De minister heeft hierover in het verleden al eens opmerkingen gemaakt, samen met de toenmalige minister Peper. Jelle Zijlstra heeft er in het verleden al eens wat over gezegd, namelijk dat "regeren eigenlijk in de badkuip zou moeten worden geboren". Ik denk inderdaad dat het van groot belang is dat wij nog eens naar dat hele proces van de totstandkoming van beleid kijken en naar de manier waarop het kabinet zijn eigen taken

en werkwijze heeft georganiseerd. Daarover moet tijdens de kabinetsformatie dan goed gefundeerd een beslissing kunnen worden genomen, want daar wil het bij kabinetsformaties nog wel eens aan ontbreken. Ik zie dus uit naar wat de minister ons daarover de komende tijd verschaft.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter! Ik dank de minister voor de antwoorden. Ik heb aan deze discussie overgehouden dat de enige goede lijn bij de ministeriële verantwoordelijkheid is: de zuivere, rechte lijn. Wij moeten niet rommelen, frommelen of rafelen in de marge van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wij moeten bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden volstrekt helder hebben; die dingen moet aan elkaar gekoppeld zijn. Wij moeten absoluut geen grijze circuits krijgen waarin toch een beetje onduidelijk is wie precies waarvoor verantwoordelijk is. Gelukkig zijn wij het er in ieder geval in grote meerderheid over eens, dat een foutenmarge absoluut niet kan. Daarmee zouden wij het gevaar lopen dat wij afglijden naar een "mijn naam is haas"-democratie. Daarom blijf ik vasthouden aan de heldere strakke lijn bij de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom wil ik ook niet, zoals de collega van D66 voorstelde, hier met ambtenaren gaan praten. Ik vond haar benadering ook een beetje een dubbele: ambtenaren krijgen steeds meer beleidsvrijheid, want de minister kan het allemaal niet precies volgen; denk bijvoorbeeld aan een ambtenaar die namens Nederland in Brussel onderhandelt; met zo iemand willen wij wel praten. Als je dat gaat doen, zet je de deur open om de minister en zijn ambtenaren uit elkaar te jagen. Dan ga je echt rommelen aan de zuiverheid van de ministeriële verantwoordelijkheid en dat moeten wij niet doen. Ik geef u op een briefje dat een aantal Kamerleden zich in dat geval zou specialiseren om de gaten tussen de minister en de ambtenaar te zoeken en hier vervolgens, zeker als je in de oppositie zit, fantastische taferelen van te maken. Maar ik weet niet of het openbaar bestuur daarmee zo gediend zou zijn. Wij voelen er in ieder geval niets voor: houd het alsjeblieft helder en zuiver zoals het hoort. De regering regeert, de Kamer controleert.

De Kamer moet de regering ook beoordelen op haar kwalitatief goede of niet goede functioneren. Wij bepalen zelf de criteria daarvoor, die vullen wij zelf politiek in. Daar heb ik absoluut geen kwaliteitskamer, buitenstaanders die mij gaan vertellen wat goed bestuur is, voor nodig. Ik ben ingehuurd om de regering te controleren. Als ik dat niet goed doe, zullen de kiezers vervolgens uitmaken dat ik dat niet goed heb gedaan, en komt er een andere categorie mensen. Maar ik geloof niet dat we aan welke goedbedoelende mensen dan ook zullen vragen of het overheidsbestuur wel goed in elkaar zit. Dat moeten we zelf doen. Voorzitter! Ik wil over een jaar graag verder discussiëren met de minister over het functioneren van de rijksoverheid in zijn algemeenheid, inclusief de Kamer. Ik heb voorgesteld dat we de hand in eigen boezem steken. Ik ben bereid, met iedereen daarover verder de discussie te voeren. Als er groeperingen zijn die zeggen dat zoveel mogelijk bij de overheid moet worden gehouden, moet je niet vergeten dat je daarbij dan te maken hebt met de meerdere-petten-problematiek. De overheid is namelijk én wetgever, én uitvoerder van die wetten, én uitvoerbaar van controle, terwijl zij er soms ook nog een financieel belang bij heeft. Ook dat is dus niet altijd de beste combinatie. Over de cultuur praten wij, zoals gezegd, graag over een jaar verder.

De heer **Balkenende** (CDA): Voorzitter! Ik hoor uiteenlopende signalen over de kwaliteitskamer, niet alleen als het gaat om de heren Te Veldhuis en Rehwinkel, maar ook als het gaat om de minister van Binnenlandse Zaken en de heer Rehwinkel. Wij krijgen daarover nog stukken, die ik zal afwachten. Het is een erg belangrijke discussie. Die verschillende gedachten zijn overigens alleen maar goed voor het debat. Voorzitter! Ik denk dat het heel goed is geweest dat we dit debat hebben gevoerd. Er was weliswaar helderheid verschaft in de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid, maar een aantal punten bleef desondanks hangen. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige en gedegen beantwoording. Over de ambtenaren heeft hij gezegd, uit te gaan van de vrijheid

van meningsuiting, wat volstrekt helder is. Soms kan het ook fout uitpakken. Als voorbeeld noem ik de heer Van Wijnbergen. Er zijn grenzen aan de vrijheid van meningsuiting, wil ik daarmee maar zeggen. Ik heb bewust die opmerking over de vier SG's gemaakt, omdat het van hun kant uitlatingen waren op het moment dat de zaak buitengewoon gevoelig lag. Het is daarom goed dat we die zaak vandaag hebben uitgediscussieerd. Ik dank de minister daarvoor.

De minister had over dualisme een wat kritische ondertoon: volgens hem wordt daarover in romantische bewoordingen gesproken. Ik geloof toch dat het op het ogenblik tot het politieke debat behoort om te praten over de verhouding tussen regering en parlement, over een stukje onafhankelijkheid en een stukje afstand tussen regering en parlement. Dat is een debat waarover velen zich buigen, zodat het ook goed is dat wij daarover hier spreken. We moeten overigens oppassen dat de zaken niet te snel worden "weggefiets" in de discussie. Een aanknopingspunt biedt de term "sorry-democratie". Het is inderdaad een groot goed dat je door verontschuldigen aan te bieden een zaak uit de wereld kunt helpen, maar dat mag er niet toe leiden dat daarmee een vertrouwensregel wordt uitgehold. Soms moet je als parlement verdere stappen nemen. Ik ben het niet eens met de opmerking van mevrouw Scheltema dat de sorry-democratie inherent is aan onze huidige staatsrechtelijke structuur, zoals ik overigens al eerder heb laten merken. Voorzitter! De minister heeft aandacht besteed aan de visie van de overheid op de maatschappelijke ordening. Hij is ingegaan op de verhouding tussen publiek en privaat. Het parlement moet dan nadrukkelijk zelf kijken naar zijn visie op maatschappelijke ordening. Ik heb gezegd dat ik het denken in termen van overheid en markt te eenzijdig vindt, en dat veel nadrukkelijker moet worden gekeken naar de civil society, wat uiteraard mijn goed recht is als christen-democraat. Nogmaals, ik dank de minister.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Dank. Het is goed dat er hier eenstemmigheid is over de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die in stand moet blijven. Ik



denk dat het daarbij, juist is om die ministeriële verantwoordelijkheid goed te kunnen uitoefenen, nuttig is dat er wat extra instrumenten komen. Daarbij denk ik aan het externe onafhankelijke toezicht, conform de adviezen van de commissie-Borghouts, waarover we nog wat krijgen te horen. De kwaliteitskamer kan eenzelfde rol spelen. Ook daarop wordt nog nader ingegaan. De openbare verslaglegging van ZBO's wordt in het kader van de Kaderwet verder besproken. Het zijn allemaal tools die voor mijn fractie belangrijk zijn om juist de taak van de Kamer beter invulling te geven en om beter te kunnen controleren. Ik denk dat het voor de ministers goed zou zijn om meer zicht te krijgen op wat zich op afstand van hun verantwoordelijkheid afspeelt. De minister heeft gezegd, van mening te zijn dat de Kamer zelf moet beoordelen hoe zij wil worden geïntegreerd. Wij vinden dat ambtenaren daarbij informatie moeten kunnen geven. Dat is iets anders dan het afleggen van verantwoording. Daar zullen wij het echter in de Kamer over moeten hebben.

Tot slot wil ik ingaan op het dualisme. Als wij ons allemaal beter gedragen, wordt het vast beter. Ik krijg echter tranen in mijn ogen als ik de heer Te Veldhuis in gemoede hoor zeggen dat die verkokering ook nog steeds een feit is en dat de commissie zich ook minder verkokerd zou moeten gedragen. Ik draai nu tien, elf jaar mee en dat zeggen wij ieder jaar en nog steeds is het precies eender. Zo is het ook met het dualisme. Wij kunnen zeggen dat wij ons dualistisch gedragen. Het kan natuurlijk een beetje, want alles kan een beetje. Culturen kunnen een beetje veranderen, maar als je echt vindt dat hier een dualistisch systeem moet komen, dan moet je dat systeem ook echt veranderen. Je komt er niet alleen met goede bedoelingen. Dat pleidooi wil ik hier toch houden, want het is te gemakkelijk om te zeggen dat er een cultuurverandering moet plaatsvinden en dat wij er dan zijn. Zo is het niet.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn antwoord. Hij schept een romantisch en relaxed beeld. Hij wil het machogedrag inperken. Als hij het over dualisme heeft, zegt hij dat

het nog nooit zo goed is geweest. Ik vind echter dat hij te gemakkelijk aan een aantal dingen voorbij gaat. Hij heeft veel tijd besteed aan zijn antwoord. Als het gaat om transparantie kunnen wij lang met elkaar debatteren over theoretische modellen – dat is ook belangrijk, mevrouw Scheltema – maar het is evenzo belangrijk hoe dat in de praktijk uitwerkt en welke mentaliteit de Kamer heeft als het gaat om transparantie, dualisme, debatteren, informeren en dergelijke. Ondanks al die transparantie hebben wij namelijk het Torentjesoverleg, gebeurt er veel in de wandelgangen, zien wij nooit notulen van het kabinetsberaad en zijn er als het gaat om een regeerakkoord etentjes met of zonder kaarslicht. Die werkelijkheid moeten wij niet ontkennen, maar daar moeten wij ons zorgen over maken. Als de minister zegt dat het niet alleen gaat om bevoegdheden, maar ook om andere zaken waar hij op aanspreekbaar is, dan ben ik het daar helemaal mee eens. Je hebt ook maatschappelijke "bemoezaken", waar de politiek de ogen niet voor kan sluiten. Het is reëel dat daarover wordt gediscussieerd.

Over de zesde macht en de externe adviezen het volgende. De minister zegt dat er sprake is van piekbelasting. Als het om de Vreemdelingenwet gaat, moet ik bij Cohen zijn, maar als je het hebt over die transparantie zou het goed zijn als eens helder wordt waarom die externe adviezen in worden gehoord, zodat je kan bekijken wat het kost, wat het oplost en welke problemen er weer door worden gecreëerd in de interne organisatie. Dat zijn allemaal dingen die wij zouden moeten weten. De kwestie van de zogenaamde draaideurambtenaren – vandaag nog in dienst bij het ministerie en morgen niet meer in dienst, maar wel adviezen geven over dezelfde materie voor het driedubbele en soms nog veel hogere bedragen – is heel ernstig. Ik hoop dat de minister daar nader op in wil gaan, want ook dat heeft te maken met de wijze waarop de Kamer met dingen omgaat, hoe de ministeriële verantwoordelijkheid is geregeld en hoe ambtenaren werken. Als het gaat om die externe contacten met ambtenaren denk ik dat de minister daar heel relaxed in is, maar een aantal fracties in deze Kamer vragen zich toch af of daar

niet naar moet worden gekeken, want het is verstrakt, terwijl de minister zegt dat er niets aan de hand is. Dat vind ik toch een beetje vreemd.

De heer **Schutte** (RPF/GPV): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik denk dat het een goede zaak is dat duidelijk is dat er een brede steun is voor de lijn om de ministeriële verantwoordelijkheid vast te houden en een duidelijk onderscheid te maken met het toepassen van de vertrouwensregel. Wij hebben voor onszelf huiswerk meegenomen als het gaat om het Kamerwerk en het functioneren van de Kamer. De minister heeft zich daar uiteraard niet al te zeer over uitgelaten. Naar mijn mening is daarop het punt discipline van toepassing, maar dat hebben wij in eigen hand. Verder zijn wij niet veel verder gekomen in de discussie over het dualisme, de plaats van het regeerakkoord en de vraag wie dat maakt. Helaas. Ik ben er aan gewend geraakt dat wij op dat gebied niet veel verder komen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik dank de minister en spreek uitdrukkelijk mijn waardering uit voor zijn beantwoording. Hij heeft de staatsrechtelijk zuivere leer van de ministeriële verantwoordelijkheid volop willen handhaven. Ik ben hem daarvoor zeer erkentelijk. Ik had ook niet anders verwacht. Het betoog van de minister leidt mij enkel nog tot een vraag over de verhouding tussen verantwoording en bevoegdheid. Hij heeft gezegd dat hij in ieder geval een aanspreekpunt is, ook al heeft hij geen bevoegdheid, maar dan een aanspreekpunt voor de vraag of hij geen bevoegdheid zou moeten hebben. Ik kan mij dat voorstellen, maar ik wijs op de situatie dat de overheid wel bevoegdheden heeft, zij het dat dit een andere overheid betreft, met name de gedecentraliseerde medeoverheid. Deze benadering mag geen kapstok zijn – ik neem ook aan dat de minister dat niet wil – om via een achterdeur vanuit de centrale overheid de inhoud van het beleid van de medeoverheden te bediscussieren. De minister kent mijn zorg over de handhaving van de gemeentelijke en provinciale autonomie. Tegen die achtergrond zal hij kunnen begrijpen dat ik deze

vraag stel. Ik neem aan dat wij het hier uiteindelijk over eens zijn.

Ik ben het eens met de opstelling van de minister tegenover de kwaliteitskamer.

Ik verheug mij nu reeds op de buitengewoon interessante discussie over de Kaderwet ZBO's.

Minister **De Vries**: Voorzitter! Net als de leden van de commissie ben ik blij dat wij deze discussie zo helder hebben kunnen voeren. Over een aantal discussiepunten zullen wij in de toekomst nog nader ons hoofd moeten breken, maar over de kern van de discussie zijn wij eenstemmig. Dat helpt wel. Dat betekent niet dat wij nooit meer een probleem zullen hebben bij de praktische toepassing van een en ander. Natuurlijk is er een spanningsrelatie tussen een regering en een controlerende Kamer. Die hoort er ook te zijn, maar wij weten wel precies waarop wij elkaar kunnen aanspreken. Van afschuiven en verstoppertje spelen hoort inderdaad nooit sprake te zijn.

Ik stel nog even voorop dat voor mij de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid helemaal niet zit in het afrekenen door de Kamer. Het lijkt mij goed om dit nog even expliciet te zeggen. Er zijn mensen die zeggen dat ministers een schrikbeeld moeten hebben als zij naar de Kamer moeten gaan. Ik vind het juist een feest om naar de Kamer te gaan. Het is goed om de informatie die je hebt, te delen. Het moet ook je verlangen zijn om dat te doen. De afrekening, dat zien wij dan wel weer.

Het is van groot belang om te investeren in de kwaliteit van de communicatie met de Kamer en om in openheid verantwoording af te leggen over de beleidsdaden die zijn gesteld en de uitvoering op de gebieden waar bevoegdheden zijn. Er moeten goede systeemafspraken worden gemaakt over hoe verantwoordelijkheid wordt gedragen voor wat er in dit land overigens nog onder publieke vlag functioneert, en waarvoor een specifieke rechtsbasis is gecreëerd. Over deze dingen is heel goed van gedachten gewisseld. In ieder geval hoort een minister aanspreekbaar te zijn.

De laatste opmerking van de heer Van den Berg was dat dit niet ten koste van andere overheden moet gaan, maar het kan ook om andere dingen gaan. Ik noemde het

voorbeeld van loonexplosies in de private sector en het verzoek om een geleide loonpolitiek in te voeren. Dat heeft niets met andere overheden te maken, maar kan desondanks toch worden afgewezen. Dat neemt niet weg dat er over zo'n onderwerp wel met anderen kan worden gesproken. Er is een dialoog met andere maatschappelijke partijen, waarin deze zorgen bespreekbaar worden gemaakt, die breed worden gedeeld of bij bepaalde groeperingen in de Kamer bestaan.

Daarin zit de kern van onze parlementaire democratie. Zij is niet bedoeld als een afrekenmechanisme, maar als een middel om te zorgen dat er checks and balances zijn bij het uitoefenen van eminent belangrijke taken in een samenleving. Zij moet er tegelijkertijd aan bijdragen dat de burgers mee kunnen denken met datgene wat door de volksvertegenwoordiging in het kabinet wordt besproken. Dat is een ongelofelijk belangrijke functie. Communicatie door anderen in de civil society is van enorme betekenis om mensen te helpen in te spelen op de veranderingen die in onze samenleving plaatsvinden. Deze worden niet zozeer gereflecteerd in de problematiek rond de ministeriële verantwoordelijkheid, maar zij maken het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat die communicatie en verantwoording expliciet worden waargemaakt. Met een volksvertegenwoordiging die haar zorgen op tafel legt bij het kabinet en een kabinet dat daar een zienswijze op geeft, worden mensen in die ingewikkelde samenleving geholpen om de ontwikkelingen beter te begrijpen en met de geweldige dynamiek die wij meemaken, mee te gaan.

Sluiting 16.12 uur.