

De regering is gehouden die besluiten na te laten waarvan zij weet dat de Tweede Kamer deze niet steunt of zelfs afwijst

woordelijkheid kunnen activeren maar deze uiteindelijk niet kunnen sanctioneren, lijkt het, buiten het geval van 'echte' nood, geboden dat het parlement op voorhand wordt ingeschakeld. Dat gebeurt overigens als regel ook door missionaire kabinetten maar voor een demissionair kabinet lijkt dit in ieder geval de weg die het ongeschreven staatsrecht vergt.

Een *derde grens* kan eveneens voortvloeien uit de vertrouwensregel. De Kamers zijn in beginsel gehouden hun wetgevende taak samen met de regering uit te oefenen.²⁶ Hierin past niet dat Kamers zich zo maar uit deze coproductie terugtrekken door te weigeren het wetsvoorstel verder te behandelen.²⁷ Het controversieel verklaren is echter wel degelijk toegestaan, indien de Kamer meent dat in het spel van 'geven en nemen' (Prakke) de regering niet voluit kan gaan vanwege de demissionaire status. Toch wordt dit argument niet veel gebruikt bij het controversieel verklaren van wetsontwerpen door een van beide Kamers. Vaker wijst men naar de aanstaande verkiezingen en de mogelijk gewijzigde politieke constellatie daarna als reden voor de controversialiteit. Het is gebruikelijk dat hierbij een belangrijk gewicht wordt gehecht aan de opvatting van een substantiële minderheid. In de Tweede Kamer wordt bijvoorbeeld een plenair debat gevoerd over verzoeken tot controversieelverklaring die doorgaans van oppositionele minderheden afkomstig zijn.

Het electoraat

Nu komt het Nederlandse volk in beeld. Deze grootheid vormt geen staatsorgaan en is als

zodanig dus ook geen adreessaat van het staatsrecht. Daaraan doet niet af dat art. 50 grondwet vaststelt dat de Staten-Generaal dit Nederlandse volk in zijn geheel vertegenwoordigen, noch dat in de Grondwet het actieve en passieve kiesrecht voor Staten-Generaal, provincie en (deel) gemeente aan ingezetenen wordt geattribueerd.

Tijdens een demissionaire periode staan in de huidige tijd doorgaans verkiezingen voor de deur. Het electoraat kiest een nieuwe volksvertegenwoordiging. Allerlei polls en peilingen bevatten bovendien de nodige indicaties. Dit alles is formeel – staatsrechtelijk – niet relevant. De Staten-Generaal en de regering blijven tot de laatste dag in het volle bezit van al hun bevoegdheden, maar het mandaat expireert materieel. In de literatuur wordt vooral benadrukt dat het ongewenst is dat het kabinet en het parlement over hun respectieve graven heen regeren. Zij zouden daarom niet onnodig structurele onomkeerbare zware besluiten mogen nemen. Hier is het dus niet zozeer de vertrouwensregel waaruit grenzen voortvloeien, maar vooral het rechtens relevant geachte gegeven van het 'electoraat'. Het electoraal mandaat loopt ten einde. Dit argument kan in beginsel ook worden aangevoerd wanneer een normaal kabinet ten einde loopt. Dit gebeurt in de praktijk veel minder.

Het debat over de vraag in hoeverre het electorale mandaat door tijdsverloop de bevoegdheden van regering en Staten-Generaal aan beperkingen onderwerpt, is echter geen juridisch dispuut. Het gaat dan om eerbied voor de verkiezingsuitslag en andere meer politiek-ethische discussies en *topoi*. Dat debat krijgt zonder meer een dwingend inslag indien daadwerkelijk een nieuwe Kamer is gekozen, maar er nog geen nieuw kabinet is gevormd.

[26] Artikel 81 Grondwet.

[27] Uiteraard kunnen Kamers het wetsvoorstel verwerpen; de Tweede Kamer kan het ook wijzigen.

SIGNALEMENTEN

Rioolbeheer

Gemeenten zijn bezig met een grote inhaalslag op het gebied van het rioolonderhoud. Er liggen vele tienduizenden kilometers naaioorlogse riolering op vervanging te wachten en bovendien moeten er voor 2005 in totaal 15.000 overstorten worden gesaneerd, waarvan er 800 een gevaar voor mens en dier vormen. In

2005 zal driekwart van de gemeenten met deze werkzaamheden klaar zijn.

Gedragscode bouwwereld

De VNG vindt een gedragscode (zelfregulering) voor de bouwwereld onvoldoende en vrijblijvend. Prijsafspraken,

marktverdeling en illegaal overleg moeten sterk en slagvaardig via de Mededingingswet worden bestraft. Daarnaast moet, in afwachting van de implementatie van Europese regelgeving, het *Uniform Aanbestedingsreglement 2001* (UAR) worden herzien, teneinde veroordeelde aannemers op voorhand van een aanbesteding te kunnen uitsluiten.

COLUMN

De systeemfout 'schaalvergroting'

Drie krantenkoppen: 'Tientallen afkoopsummen zorg' (NRC, 24 februari 2003), 'Kleine klas positief voor leerlingen' en 'Hessing pleit voor nationale politie' (beide de Volkskrant, 25 februari 2003). Wat hebben die drie gemeen? Drie generaties ellende als gevolg van één systeemfout: de zucht naar schaalvergroting.

Waarom 'drie generaties ellende'? Omdat deze systeemfout in drie stadia verloopt. Eerst beweert iemand dat het belangrijk is de *economy of scale* te vergroten. Dat zou efficiencywinst opleveren. Vervolgens treden managers aan om die beweerde winst te verzilveren. Maar omdat de schaalvergroting meestal een verwoesting van de organische verbanden van de eeuwenoude kleine schaal veroorzaakt, slagen die managers daar niet in, waarna men vlucht in een nog grotere schaal. Dat vereist hogere managers, grotere gebouwen, meer computers, dikkere en vooral ook dikkere salarissen. Het resultaat is alleen maar slechter. Uiteindelijk moeten die managers wegens voorspelbaar gebrek aan succes terugtreden, uiteraard tegen gouden handdrukken. Waarna de derde generatie begint: terug naar de kleinere schaal, wat dan ook weer miljarden euro's kost. Zo zitten die drie generaties ellende ongeveer in elkaar. De beoogde efficiencywinst is dan al tientallen keren uitgegeven aan pogingen om het kapotgemaakte organisme te repareren.

Wie dat proces wil bestuderen in de sector *landbouw en veeteelt*, vakkundig door Sicco Mansholt via schaalvergroting om zeep gebracht, leze *De Graanrepubliek* van FRANK WESTERMAN. Maar het heeft ook andere sectoren gedood. Na de *Mammoetwet* van Cals is geen enkele oprisping onverlet gelaten om met grootschalige stelselwijzigingen organische verbanden in het onderwijs te vernietigen. Gevolg: het onderwijs is klinisch dood. Nieuwe therapie van hen die daaraan leiding gaven: schaalverkleining. Kosten: miljarden. Gestraft: niemand. Een eeuw geleden werden *zieken en behoeftigen* verzorgd door familie en bureu. Toen kwam iemand op het idee om dat te professionaliseren. Honderd jaar, vele dure gebouwen, vele dure managers en vele miljarden euro's verder bleek de collectivistisch geleide sector het niet meer aan te kunnen en schiep men de *mantelzorg*: zieken en behoeftigen worden weer verzorgd door familie en bureu. Terug bij af. Gevolg: de zorgsector is klinisch dood. Nieuwe therapie van degenen die deze ravage zelf hebben aangericht: schaalverkleining. Kosten: miljarden. Gestraft: niemand.

Hetzelfde zien we bij de *gemeentelijke herindelingen*. Geen enkele herindeling heeft meer bestuurskracht opgeleverd; het heeft alleen geld gekost en verlies van draagvlak bij de burgers. De behoefte aan samenwerking (geboorteakte van de Wet gemeenschappelijke regelingen 1950) staat niet in de gemeentelijke en provinciale woordenboeken. En kijk ook eens naar de schaalvergroting bij de *arbeidsvoorziening* en de *uitkeringsinstellingen*: inmiddels zijn ook daar vele miljarden verdampt. En terwijl de staat met ondoordacht najagen van schaalvergroting ongestraft de opbrengst van tien belastingjaren door het putje kan spoelen, wordt degene die het allemaal moet verdienen het werken onmogelijk gemaakt. Zo meldt NRC van 13 maart 2003: 'De wirwar van regels van rijk, provincie en gemeente kost het bedrijfsleven naar schatting 10 miljard per jaar.' Om het vrolijk af te ronden met een citaat van AD GEELHOED: 'Het openbaar bestuur loopt totaal vast' (NRC 12 maart 2003).

Terug naar ROB HESSING en diens wens om een *nationale politie* te creëren. Hessing was een kundig politiemann, wiens pleidooi voor een beheersmatig centraal georganiseerde politie (die overigens decentraal zou moeten werken) in principe alle hout van de wereld snijdt. Nederland is door zijn opdeling in 25 politieregio's plus 1 centrale (de KLPD), inderdaad op onderdelen van het politiewerk te klein. Zelfs de sprong naar een provinciale politie lijkt niet de geschikte maat. Beheersmatig bezien zou politiebeheer op een nationale schaal efficiencyvoordelen kunnen opleveren. Er is echter één factor waardoor dat niet kan en zeker ook niet mag gebeuren: *veiligheid* moet per definitie op de kleinst mogelijke schaal – die van straten en wijken – georganiseerd worden. Hoezeer misdaadpatronen ook zijn gewijzigd, één variabele is constant gebleven: de politie moet fysiek op loopafstand, op gehoorafstand, op kijkafstand van burgers aanwezig zijn. Alles wat tot dat doel georganiseerd moet worden dient daarin zijn vertrekpunt te vinden. En in die context dient men de oplossing te zoeken voor de noodzakelijke efficiënte afhandeling van ICT, recherche- en internationale zaken. Zo niet, dan wacht Nederland ook in die sector een operationele en financiële ramp. Niet doen dus, die nationale politie.